

# 14

## OS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS E SUA APLICABILIDADE NOS MUNICÍPIOS<sup>46</sup>

### Introdução

As políticas públicas estão, ao longo do tempo, sendo cada vez mais executadas por meio de programas e convênios entre a União, Estados e Municípios. A transferência de responsabilidades, principalmente quando essa é da União em direção aos Municípios, vem configurando um cenário de sobrecarga destes últimos no que diz respeito à divisão de responsabilidades do setor público na prestação de serviços básicos à população.

Existem, atualmente, por volta de 400 programas federais sendo executados pelos Municípios. Essa quantidade de programas cresce a cada ano, uma vez que o atual governo federal valoriza a criação de inúmeras políticas sociais e a transferência de recursos e de responsabilidades de execução aos Municípios. Essa prática vem acarretando despesas adicionais aos cofres municipais, que devem entrar com altas contrapartidas e assumir diversos outros gastos no custeio dos programas.

A tentativa do governo federal de melhorar os indicadores sociais, como mortalidade infantil, redução das internações, combate ao analfabetismo, ampliação de creches municipais, entre outras coisas, é muito nobre, no entanto, esse mecanismo de transferência de responsabilidades vem gerando alguns desgastes aos entes municipais.

Está havendo um desequilíbrio, porque, na grande maioria das vezes, os repasses do governo federal para a execução dos programas são menores que o custo efetivo que realmente acarreta aos cofres municipais, que assumem uma série de despesas que não seriam de sua competência e arcam com grandes gastos para colocar em prática obrigações da União. A União, por sua vez, mantém a centralidade do poder sobre seus programas.

Essa relação acaba sendo perversa, pois a adesão dos Municípios aos programas federais muitas vezes é uma alternativa de acesso a recursos federais, uma vez que sua participação no bolo tributário é reduzida e insuficiente para colocar em prática todos os projetos sociais e obras necessárias. E essa alternativa de acesso aos recursos nem sempre gera os efeitos desejados. Na realidade, as despesas de execução com os programas governamentais chegam a ser até 200% maiores que o repasse recebido do governo, o que acarreta um desequilíbrio nas contas dos Municípios.

O Pacto Federativo brasileiro é desigual e centralizador. Enquanto a Carga Tributária Bruta Brasileira é uma das maiores do mundo, chegando a 37,58% do PIB em 2008, a divisão destes recursos entre os três entes da federação é extremamente centralizada na União, que fica com 68,46%; os Estados com 26,32%; e os Municípios somente com 5,22% do total. Esta disparidade é perversa porque os serviços básicos que são prestados à população se dão nos Municípios.

Quando a União resolve transferir recursos aos Municípios para que estes executem a integridade dos programas, na maioria das vezes, exige uma contrapartida das prefeituras. E, além da contrapartida, ocorrem outros gastos diversos na execução dos programas, sobrecarregando os cofres municipais, aqueles que recebem a menor fatia do bolo tributário.

Com base nesta problemática, a CNM realizou este estudo sobre o ônus da execução dos programas federais para os Municípios nas áreas de Assistência Social e Educação. Para tanto, foram selecionados para a análise os principais programas destas áreas e que exercem um maior impacto nas contas municipais, quais sejam: Programa de Atenção Integral à Família – Paif/Cras, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate.

Foi feita uma análise pormenorizada dos valores repassados pelo governo federal para que os Municípios executem os programas, acompanhada da correção monetária e de uma previsão das reais despesas das prefeituras. A correção monetária dos repasses mostra o quão defasado podem ser esses valores e o quanto podem estar aquém das reais despesas dos Municípios na execução das tarefas que lhes são delegadas.

## 1. Desenvolvimento Social

Nesta área, existem alguns programas amplamente disseminados pelo país. Serão analisados aqui os principais programas sociais do governo federal que estão sendo geridos pelos Municípios, quais sejam: Programa Bolsa Família; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); e Programa de Atenção Integral à Família (Paif).

### 1.1 Programa de Atenção Integral à Família – Paif

O Paif foi criado em abril de 2004 pela Portaria MDS nº 78/2004, que ampliou a proposta do Programa Nacional de Atenção Integral à Família – Pnaif de 2003. Trata-se de um programa socioeducativo dirigido às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. O atendimento a essas famílias deve ser feito no Centro de Referência de Assistência Social – Cras, que deve ser construído no Município que aderir ao programa.

Hoje, existem cerca de:

- 2.624 Municípios com o Programa de Atenção Integral à Família – Paif;
- 3.242 Centros de Referência de Assistência Social – Cras constituídos;
- 1.054 Centros de Referência Especializados de Assistência Social – Creas.

O Cras é uma unidade socioassistencial que possui uma equipe de trabalhadores responsáveis pela implementação do Paif. Este Centro oferece os serviços e os projetos de proteção básica sob orientação do gestor municipal. A composição da equipe de referência do Cras é regulamentada pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – Suas – NOB-RH/Suas e depende do número de famílias referenciadas ao Cras.

O governo federal traça as normas sobre o espaço físico do Cras, que deve possuir, no mínimo: *hall* de espera, recepção, sala de atendimento individualizado, sala para os grupos socioeducativos e atividades coletivas/comunitárias e sala administrativa.

#### 1.1.1 Despesas na execução do programa

Os recursos para implantação dos Cras nos Municípios são provenientes do governo federal, por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Já a estruturação e a manutenção do espaço físico do Cras são de responsabilidade do Município, que deve disponibilizar toda a infraestrutura necessária para o funcionamento do Centro de Referência de Assistência Social. Esses gastos de manutenção compreendem: despesas de custeio (recursos humanos, material de expediente, contas de água, luz, telefone, e outros, manutenção de veículos e equipamentos) e despesas de capital (equipamentos e materiais permanentes).

Nos Centros de Referência de Assistência Social, o principal capital é o humano: assistentes sociais, psicólogos, educadores e outros profissionais. O salário de todos os profissionais envolvidos no programa fica sob a responsabilidade do Município, que também deve capacitá-los continuamente.

### **1.1.2 Repasses da União**

O valor de cofinanciamento do governo federal para a execução do programa é de **R\$ 30,00** por família atendida no Centro de Referência de Assistência Social (Cras).

Esse valor está congelado desde o início do programa e, segundo sua correção monetária pelo IPCA, hoje deveria ser de R\$ 38,08.

Paif/Cras	Mensal	Índice de correção (IPCA)	Valor atualizado para Abril 2009
2004	R\$ 30,00	2,069396548	R\$ 38,08

Apenas a título de exemplo, podemos mensurar que, se um Município oferece os serviços socioeducativos do Cras a 50 famílias por mês, receberá um repasse da União de R\$ 1.500 mensais. Levando em conta os gastos do Município com o custeio de recursos humanos e materiais para a manutenção do Cras, temos que este repasse cobriria apenas cerca de 20% dessa despesa. Isso nos leva a crer que os Municípios podem arcar com 80% das despesas desse programa.

## **1.2 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)**

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) compõe o Sistema Único de Assistência Social (Suas). Foi criado a partir de um acordo celebrado em 6 de setembro de 1996, entre a União, os Estados e as entidades da sociedade civil, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001, estabelece as Diretrizes e Normas do Peti. A Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, realizou a integração entre o Peti e o Programa Bolsa Família (PBF).

O público-alvo desse programa é a família que tenha filho(s) na faixa etária de 7 a 15 anos de idade que estejam inseridos em algum contexto de trabalho considerado como perigoso, penoso, insalubre ou degradante (formas regulamentadas pela Portaria MTE nº 20/2001). Terão prioridade as famílias com renda *per capita* de até ½ salário mínimo.

As ações desse programa compreendem: repasse da Bolsa Criança Cidadã; execução da jornada ampliada; trabalho com as famílias (socioeducativo e de geração de emprego e renda).

### **1.2.1 Competências e despesas municipais na execução do programa**

Os serviços socioeducativos do Peti também são realizados nos Centros de Referência de Assistência Social. O Município deverá arcar com as despesas geradas pelas responsabilidades descritas a seguir e com os salários de todos os profissionais envolvidos no programa.

Para garantir a execução do programa, o Município deve assumir os seguintes compromissos:

- cofinanciar, em parceria com o governo federal e o Estado, os recursos para concessão da Bolsa Criança Cidadã e para custeio da jornada ampliada;
- estruturar e ofertar os serviços socioeducativos, garantindo acesso a programas de qualificação profissional e geração de trabalho e renda;
- identificar e inscrever no Cadastro Único (CadÚnico) as famílias com crianças em situação de trabalho infantil, potenciais beneficiárias do programa;
- providenciar a divulgação da listagem de beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no Município.
- acompanhar as ações ofertadas pelos serviços socioeducativos e inserir no Sistema de Controle do Programa – Sispeti;
- acompanhar a frequência escolar das crianças e incluir no Sispeti;
- executar a operacionalização do pagamento da Bolsa Criança Cidadã;
- executar a jornada ampliada, monitorando suas atividades.

### **1.2.2 Repasses do governo federal**

Os recursos do cofinanciamento federal do serviço socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) são repassados, de modo regular e automático, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social e para o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal, por meio do Piso Variável de Média Complexidade.

Os valores repassados aos Municípios para a gestão socioeducativa seguem a seguinte trajetória:

#### **Portaria do MDS/Suas 458/2001**

Por beneficiário da zona rural – R\$ 20,00 (mensais)

Por beneficiário da zona urbana – R\$ 10,00 (mensais)

#### **Portaria MDS/Suas 225/2006 – equipara os valores em 23 de junho**

Por beneficiário urbano ou rural – R\$ 20,00 (mensais)

#### **Portaria MDS/Suas 431/2008 – modifica os repasses para os Municípios.**

O valor do cofinanciamento federal do Piso Variável de Média Complexidade passa a ser de:

– **R\$ 500,00** (quinhentos reais) mensais por grupo socioeducativo de vinte crianças e adolescentes participantes do Peti.

– **R\$ 1.000,00** (mil reais) mensais para Municípios com apenas um grupo socioeducativo.

De 2001 a 2007, o valor de repasse do Peti ficou congelado em R\$ 20,00 reais mensais/beneficiário para a zona urbana. A correção monetária desse valor segundo o IPCA mostra que, em 2007, antes da mudança de regras do repasse, esse valor já deveria estar em **R\$ 30,60**.

Segundo a tabela a seguir, em 2007, haviam 4.403 Municípios conveniados ao Peti. Neste ano, quando as regras ainda não haviam mudado, houve um repasse total de R\$ 216,2 milhões. Considerando que o valor do repasse deveria estar em R\$ 30,60, então os Municípios deveriam ter recebido um total de R\$ 330,8 milhões. Ou seja, só em 2007 **deixaram de receber R\$ 114,6 milhões**.

### **1.2.3 Abrangência do Programa**

A tabela a seguir mostra a quantidade de Municípios que possuem convênio com o Peti. Nos últimos quatro anos, 61% deles estavam conveniados. Atualmente 61,4% dos Municípios estão conveniados (3.416).

**Tabela 1**

Municípios com convênios do PETI por ano e UF					
Estado	2005	2006	2007	2008	2009
Acre	22	22	22	22	21
Alagoas	101	101	100	100	100
Amapá	15	15	16	16	16
Amazonas	55	56	57	58	56
Bahia	122	131	145	169	163
Ceará	133	138	142	145	144
Distrito Federal	1	1	1	1	1
Espírito Santo	72	74	75	73	73
Goiás	225	227	227	228	228
Maranhão	156	169	180	196	191
Mato Grosso	90	92	87	90	90
Mato Grosso do Sul	76	77	78	77	77
Minas Gerais	229	276	294	316	309
Pará	141	141	141	143	141
Paraíba	174	200	202	205	200
Paraná	201	206	205	211	211
Pernambuco	182	182	182	183	183
Piauí	218	221	216	218	219
Rio de Janeiro	57	60	61	62	61
Rio Grande do Norte	152	153	156	161	161
Rio Grande do Sul	153	159	140	131	129
Rondônia	51	51	51	51	51
Roraima	15	15	15	15	15
Santa Catarina	211	212	208	207	204
São Paulo	214	212	203	183	174
Sergipe	75	75	75	75	75
Tocantins	120	130	124	123	123
<b>Brasil</b>	<b>3.261</b>	<b>3.396</b>	<b>3.403</b>	<b>3.459</b>	<b>3.416</b>
<b>% Brasil</b>	<b>58,62%</b>	<b>61,05%</b>	<b>61,17%</b>	<b>62,18%</b>	<b>61,41%</b>

Segundo os valores repassados por ano e por Estado, percebe-se que Pernambuco e Bahia são os Estados que recebem os maiores repasses, sinalizando que são os que mantêm a maior quantidade de grupos socioeducativos.

**Tabela 2**

Valor repassado pelo convênio do PETI por ano e UF					
Estado	2005	2006	2007	2008	2009
Acre	1.359.120	3.539.700	3.383.860	3.186.420	1.262.000
Alagoas	2.837.440	7.242.200	6.641.780	6.483.780	2.693.000
Amapá	379.400	799.950	907.600	709.780	314.000
Amazonas	1.213.070	2.952.840	3.332.820	3.421.740	1.474.500
Bahia	12.041.700	23.596.140	25.963.760	21.611.540	9.795.500
Ceará	2.358.880	5.129.580	6.076.760	5.556.680	2.550.500
Distrito Federal	250.000	628.050	727.830	552.900	234.000
Espírito Santo	1.381.900	2.706.820	2.542.460	2.686.260	1.128.000
Goiás	5.921.450	13.234.340	14.636.620	14.803.540	6.137.000
Maranhão	6.733.540	14.513.930	20.405.100	17.344.700	7.991.500
Mato Grosso	1.512.820	3.539.700	4.008.040	4.276.520	1.777.000
Mato Grosso do Sul	2.337.760	5.514.850	6.117.560	5.878.300	2.353.000
Minas Gerais	3.606.400	9.210.640	11.016.320	11.754.240	5.043.500
Pará	3.069.550	6.729.850	7.250.910	7.539.340	3.108.000
Paraíba	4.504.440	9.608.380	11.252.140	11.685.140	4.926.000
Paraná	3.087.820	9.714.940	9.893.990	9.473.280	3.955.000
Pernambuco	13.738.920	27.882.630	26.117.130	26.246.860	10.746.000
Piauí	2.669.900	7.602.740	7.656.760	6.501.260	3.497.000
Rio de Janeiro	1.756.350	4.460.280	5.848.110	5.475.280	2.174.000
Rio Grande do Norte	3.767.510	8.474.210	9.188.860	9.016.200	3.746.000
Rio Grande do Sul	842.000	2.424.240	2.853.760	2.748.420	1.232.000
Rondônia	1.295.520	3.309.810	3.385.990	3.193.840	1.288.000
Roraima	727.980	2.080.330	2.326.840	2.320.380	940.000
Santa Catarina	1.957.650	6.820.575	6.408.570	6.308.460	2.642.000
São Paulo	2.524.840	7.103.390	7.641.030	5.912.580	2.716.000
Sergipe	3.008.450	7.042.780	7.773.960	7.405.200	2.981.000
Tocantins	1.126.020	2.829.810	2.862.520	2.916.800	1.229.500
<b>Brasil</b>	<b>86.010.430</b>	<b>198.692.705</b>	<b>216.221.080</b>	<b>205.009.440</b>	<b>87.934.000</b>

### 1.3 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Trata-se de um programa de transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza (com renda mensal por

pessoa de R\$ 69,01 a R\$ 137,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 69,00), com condicionalidades ligadas às áreas de Educação e Saúde.

Esse programa unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola (2001), Acesso à Alimentação – PNAA (2003), Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde – Bolsa Alimentação (2001), Programa Auxílio Gás (2002), e Cadastramento Único do governo federal (2001).

### **1.3.1 Competências e despesas dos Municípios na execução do programa**

Os Municípios assumem uma série de responsabilidades relativas à execução desse programa, que é um dos que mais sobrecarregam as prefeituras. A seguir listamos as atividades mais onerosas:

- identificar e inscrever no Cadastro Único (CadÚnico) as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza;
- dispor de infraestrutura e recursos humanos permanentes para a execução das atividades inerentes à operacionalização do CadÚnico;
- garantir o acesso dos beneficiários do PBF aos serviços de Educação e Saúde, em articulação com os governos federal e estadual;
- acompanhar o cumprimento das condicionalidades nas áreas de Saúde e Educação;
- acompanhar as famílias beneficiárias, em especial na atuação em casos de maior vulnerabilidade social;
- estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

### **1.3.2 Repasses do governo federal**

No início do programa, cada prefeitura recebia uma parcela única de R\$ 6,00 por família cadastrada no CadÚnico. Todas as despesas ocasionadas no decorrer da gestão do programa eram inteiramente assumidas pelos Municípios.

Em 2006, foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) pela Portaria nº 148, de 26 de abril de 2006. O índice é um número indicador que varia de 0 a 1 e mede a qualidade da gestão municipal tanto do Bolsa Família quanto do Cadastro Único (CadÚnico). O IGD é a garantia dos Municípios de que o repasse mensal de recursos financeiros seja efetuado. Quanto maior o IGD conseguido pelo Município, maior será o valor do recurso que receberá do MDS.

Ou seja, o Município está executando todas as tarefas de um programa que não é seu e, para receber algum financiamento para isso, é julgado segundo sua capacidade de gestão do programa. Quanto melhor for esta gestão, maior será o repasse que receberá do governo federal, uma vez que todas as tarefas de administração do CadÚnico e de acompanhamento das condicionalidades de Saúde e Educação recaem sobre a gestão local.

Para receber os recursos, o Município deve atingir o valor mínimo de 0,55 no cálculo do IGD e o valor mínimo de 0,2 em cada um dos quatro indicadores que compõem o IGD. Esses quatro indicadores são a média aritmética das seguintes variáveis: taxa de cobertura de cadastros; taxa de atualização de cadastros; taxa de crianças com informações de frequência escolar; taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de Saúde.

Se o Município não faz o acompanhamento das famílias, o governo federal fica sem a informação e entende que elas não estão cumprindo com as condições exigidas pelo programa e pode cancelar o pagamento da bolsa.

$$\text{REPASSE MENSAL} = [\text{IGD} \times \text{R\$ } 2,50 \times (200 \times 2)] + [\text{IGD} \times \text{R\$ } 2,50 \times (\text{n}^\circ \text{ de famílias} - 200)]$$

- Para os Municípios de pequeno porte, que normalmente têm um número menor de famílias no Programa, o MDS regulamentou que eles receberão recursos em dobro por até 200 famílias. Assim, ao número de famílias beneficiárias devem ser somadas mais 200 famílias.

Esse valor de R\$ 2,50 está congelado desde 2006. De acordo com a correção monetária pelo índice do IPCA de maio de 2009, este valor deveria estar hoje em R\$ 2,87.

### 1.3.3 O subfinanciamento

Os recursos repassados são para cofinanciar as seguintes atividades:

- gestão de condicionalidades;
- gestão de benefícios;
- acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social;
- cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados contidos no CadÚnico;
- implementação de programas complementares nas áreas de: alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, geração de trabalho e renda, acesso ao microcrédito produtivo orientado e desenvolvimento comunitário e territorial, dentre outras;
- atividades relacionadas a demandas de fiscalização do Bolsa Família e do CadÚnico, formuladas pelo MDS.

Para se ter uma ideia dos reais gastos dos Municípios com a execução do Programa Bolsa Família, serão usados como exemplo dados de um Município do Espírito Santo, com 14.322 habitantes.

O gasto mensal do Município com custeio de recursos humanos, que fica inteiramente sob sua responsabilidade, fica em torno de R\$ 3.500. Já os gastos com custeio de recursos materiais giram em torno de R\$ 2.300 mensais. Estes gastos somam R\$ 5.800 ao mês.

Segundo informações do banco de dados do MDS, esse Município tem 1.062 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e seu último repasse mensal foi de R\$ 2.425,68, ou seja, 42% dos custos.

Os Municípios pequenos são os que mais sofrem com os altos custos e as diversas atribuições que recebem para executar o PBF, pois, muitas vezes, possuem poucos computadores, falta de acesso à Internet, falta de verbas para custear recursos humanos e todos os recursos materiais que envolvem as fiscalizações e acompanhamentos de cadastros e condicionalidades.

**Tabela 3**

<b>Cargo</b>	<b>Carga Horária mensal desta tarefa</b>	<b>Remuneração bruta do último mês</b>	<b>Carga horária total do servidor</b>
<b>GESTORA</b>	<b>80 h</b>	<b>R\$ 3.200,00</b>	<b>200 h</b>
<b>ASSISTENTE SOCIAL</b>	<b>160 h</b>	<b>R\$ 1.226,00</b>	<b>160 h</b>
<b>AUXILIAR ADMINISTRATIVO</b>	<b>160 h</b>	<b>R\$ 496,28</b>	<b>160 h</b>
<b>AUXILIAR ADMINISTRATIVO</b>	<b>160 h</b>	<b>R\$ 496,28</b>	<b>160 h</b>

*Fonte: informações fornecidas pelo Município de Muqui/ES*

### 1.3.4 Abrangência do IGD

Atualmente, existem apenas quatro Municípios no país que não efetuaram o convênio do Programa Bolsa Família, quais sejam: Linha Nova, Maçambara, Mariana Pimental e Tupandi, todos do Rio Grande do Sul. Tais Municípios não recebem o repasse federal do IGD, porém suas famílias recebem o benefício, que é gerido pelo Estado.

O repasse mensal de recursos financeiros pode não ser efetuado se o Município não atingiu o valor míni-

mo de 0,55 no cálculo do IGD e o valor mínimo de 0,2 em cada um dos quatro indicadores que compõem o IGD.

Mensalmente, diversos Municípios deixam de receber o repasse federal, pois não cumpriram com alguma(s) de suas obrigações com a eficiência exigida pelo governo. Segundo a tabela a seguir, pode-se notar que muitos Municípios chegam a passar até um ano sem receber qualquer repasse.

Em 2009, 189 Municípios ainda não receberam qualquer repasse. Em 2008, 114 passaram o ano também sem receber qualquer incentivo e, em 2007, foram 150. Veja a tabela a seguir.

**Tabela 4**

Qtde. de Municípios que receberam algum repasse do IGD por ano e UF					
Estado	2005	2006	2007	2008	2009
Acre	22	22	22	22	21
Alagoas	101	101	99	101	101
Amapá	14	14	16	16	16
Amazonas	56	62	62	62	61
Bahia	372	412	400	405	403
Ceará	183	183	182	183	182
Distrito Federal	1	1	1	1	0
Espírito Santo	71	76	76	76	75
Goiás	223	244	243	244	232
Maranhão	207	213	215	214	211
Mato Grosso	124	133	135	137	139
Mato Grosso do Sul	75	76	78	78	77
Minas Gerais	665	818	832	838	834
Pará	134	141	141	142	140
Paraíba	204	221	219	220	214
Paraná	386	398	398	398	395
Pernambuco	181	183	183	184	184
Piauí	218	221	216	218	217
Rio de Janeiro	86	91	91	92	90
Rio Grande do Norte	158	167	163	166	166
Rio Grande do Sul	404	485	440	443	429
Rondônia	51	52	52	52	52
Roraima	14	15	15	15	15
Santa Catarina	288	292	292	293	286
São Paulo	618	644	630	636	622
Sergipe	74	75	75	75	73
Tocantins	119	136	134	135	136
<b>Brasil</b>	<b>5.049</b>	<b>5.476</b>	<b>5.410</b>	<b>5.446</b>	<b>5.371</b>
<b>Brasil %</b>	<b>90,76%</b>	<b>98,44%</b>	<b>97,25%</b>	<b>97,90%</b>	<b>96,55%</b>

A tabela a seguir apresenta os repasses totais efetuados por ano. Vê-se que no ano de 2005 os repasses foram bem mais reduzidos, pois ainda não havia sido implantado o repasse mensal com base no IGD.

Muitos Municípios ainda deixam de receber esse auxílio financeiro por sua dificuldade em acompanhar os beneficiários na área de Saúde. O Distrito Federal é um exemplo, pois é a Unidade da Federação com os menores índices de acompanhamento na área de Saúde, o que impossibilita o repasse do governo federal.

**Tabela 5**

Valores repassados do IGD por ano e UF					
Estado	2005	2006	2007	2008	2009
Acre	178.783	969.416	1.064.919	1.342.902	427.462
Alagoas	769.494	5.254.549	6.151.265	7.107.854	3.791.524
Amapá	61.058	360.955	522.861	862.992	295.080
Amazonas	486.902	3.179.983	3.880.799	5.186.463	1.745.883
Bahia	2.886.155	20.327.360	26.461.947	31.931.967	10.879.489
Ceará	2.404.926	13.610.862	17.647.863	21.219.549	7.269.368
Distrito Federal	350.598	927.208	1.338.567	958.662	0
Espírito Santo	534.908	3.038.233	3.614.447	4.456.772	1.378.857
Goiás	693.604	4.563.256	5.220.080	6.356.025	2.070.777
Maranhão	1.560.931	11.353.358	14.125.806	16.956.756	5.598.971
Mato Grosso	430.738	2.331.062	2.556.023	3.543.984	1.093.683
Mato Grosso do Sul	356.438	1.914.340	2.249.977	2.875.261	856.533
Minas Gerais	3.450.149	16.834.721	23.399.872	25.856.626	8.703.784
Pará	1.206.386	7.411.688	9.131.857	12.586.671	3.956.367
Paraíba	1.059.161	7.058.384	8.562.900	10.461.434	3.373.147
Paraná	1.900.903	8.523.572	9.509.115	10.774.073	3.530.534
Pernambuco	1.985.374	13.786.995	17.017.416	20.286.088	6.788.960
Piauí	1.045.720	6.376.621	7.608.405	9.777.096	3.108.274
Rio de Janeiro	1.176.906	6.136.752	7.641.210	11.027.025	3.265.520
Rio Grande do Norte	947.947	5.696.745	6.610.557	8.248.760	2.624.611
Rio Grande do Sul	1.375.604	7.505.684	8.496.860	10.056.349	2.952.299
Rondônia	280.352	1.644.664	1.735.775	2.368.034	745.370
Roraima	63.990	599.938	585.822	981.638	337.131
Santa Catarina	676.200	3.119.312	3.367.086	3.865.160	1.160.384
São Paulo	3.584.033	16.035.966	21.064.238	22.333.198	6.620.003
Sergipe	629.479	3.269.106	3.751.253	4.452.511	1.335.763
Tocantins	270.711	2.097.362	2.452.805	3.258.272	1.018.321
<b>Brasil</b>	<b>30.367.451</b>	<b>173.928.090</b>	<b>215.769.726</b>	<b>259.132.119</b>	<b>84.928.094</b>

Uma pesquisa sobre a utilização do IGD realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome procurou saber, entre outras coisas, sobre a infraestrutura das prefeituras para administrar o PBF. Perguntados sobre a quantidade de computadores que tinham nas prefeituras para a gestão do PBF e do cadastro único, muitos Municípios responderam que tinham apenas um computador disponível para isso. Ao analisar as respostas, o MDS faz a seguinte colocação: “o Município que possui somente um computador, caso ele venha a apresentar defeito, ficará sem recursos para atuar na gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, pois o computador não terá substituto direto e imediato”.<sup>47</sup>

Os pequenos Municípios brasileiros, que possuem precária infraestrutura e ainda recebem o peso de administrar um programa federal da envergadura do Bolsa Família são ainda penalizados quando não têm condições materiais para geri-lo, não recebendo o recurso básico para a sua operacionalização.

Todos os fatos analisados anteriormente mostram um desequilíbrio entre os entes da federação na gestão de programas federais, que precisa ser analisado com muito cuidado e consideração. Vemos que o grande ônus na gestão do PBF recai sobre os Municípios. Além disso, nota-se que eles são penalizados com o não-repasse de recursos para essa gestão caso enfrentem problemas para lidar com tamanha responsabilidade. E problema de gestão é o que não falta nos milhares de pequenos Municípios brasileiros, que carecem de infraestrutura, acesso à Internet e principalmente mão de obra qualificada. Ao invés de cortar o repasse do IGD, o governo federal deveria rever suas regras e assumir maior responsabilidade na gestão do PBF, dando maior auxílio técnico aos governos locais.

## **2 – Educação**

### **2.1 Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate**

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso ao transporte escolar a alunos do ensino fundamental público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios. A assistência financeira de que trata este programa tem caráter suplementar, conforme o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal, uma vez que também é de responsabilidade do Município o transporte dos alunos matriculados na rede de ensino municipal.

A Medida Provisória 455/2009 – transformada na Lei nº 11.947/2009 – ampliou o programa para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais.

O objetivo é a transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere para custear despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificante do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública, residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

#### **2.1.1 Despesas do Município**

Ficam sob a responsabilidade dos Municípios, as seguintes despesas:

- aquisição de frota para realização do transporte escolar;
- remuneração dos motoristas responsáveis pelo transporte dos alunos e dos monitores responsáveis pelo acompanhamento e segurança dos alunos nos trajetos percorridos;
- planejamento das rotas de acordo com a localização das escolas e residência dos estudantes;

<sup>47</sup> Análise da Pesquisa sobre a utilização dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília, 2007, p. 9.

## 2.1.2 Repasses do governo federal

Os valores transferidos diretamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios são feitos em nove parcelas anuais, de março a novembro.

Em 2004, o valor *per capita* (aluno/ano) foi de **R\$ 76,47**.

Em 2005, o valor *per capita* foi de **R\$ 80,33** (aluno/ano).

De 2006 a 2008, o valor *per capita*/ano passou a variar entre **R\$ 81,00 e R\$ 116,32**, de acordo com a área rural do Município, a população moradora do campo e a posição do Município na linha de pobreza. A partir de 2008, passou a ser considerado também o seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Em 2009, o valor *per capita*/ano teve reajuste linear de 8%, passando a variar de **R\$ 88,13 a R\$ 125,72**. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios tem como base o quantitativo de alunos da zona rural, transportados e informados no censo escolar do ano anterior.

**Tabela 6**

Ano	PER CAPITA (aluno/ano)	Legislação e forma de cálculo
2004	R\$ 76,47*	Resolução nº 14/2004 – era calculado dividindo-se os recursos específicos consignados na Lei Orçamentária Anual pelo número de alunos do ensino fundamental da área rural declarados no Censo Escolar do ano anterior.
2005	R\$ 80,33*	Resolução nº 05/2005 – mesmo cálculo acima.
2006-2008	R\$ 81,00 a R\$ 116,32	Resoluções nº 12/2006, 43/2007 e 10/2008 – calculado considerando o número de alunos do ensino fundamental da área rural declarados no Censo Escolar do ano anterior e o Fator de Necessidade de Recursos do Município (FNR-M – calculado considerando o percentual da população rural do Município – IBGE/2000, área do Município – IBGE/2001 e o percentual da população abaixo da linha de pobreza – Ipeadata/2000).
2009**	88,13 a R\$ 125,72	Resolução nº 14/2009 – Considerou o número de alunos da educação básica pública, residentes em área rural, declarados no Censo Escolar do ano e o FNR-M.

Fonte: FNDE/ Elaboração própria CNM

\* Valor calculado pela CNM (total de recursos/ total de alunos)

\*\*Ajuste de 8% de 2008 para 2009

A tabela a seguir mostra o total de recursos repassados pelo FNDE aos Municípios entre os anos de 2004 e 2009.

**Tabela 7 – Valores repassados Pnate**

Ano	Total de recursos (milhões)	Aumento dos recursos (%)	Alunos (milhões)	Aumento do atendimento (%)
2004	244.700.000	-	3.200.000	-
2005	265.100.000	8%	3.300.000	3%
2006	275.100.000	4%	3.500.000	6%
2007	292.000.000	6%	3.400.000	-3%
2008	301.200.000	3%	3.400.000	0%
2009	478.200.000	59%	4.800.000	41%

Fonte: FNDE/ Elaboração própria. CNM

Tendo como parâmetro uma pesquisa realizada no Estado de Minas Gerais pela Associação Mineira de Municípios, pode-se verificar que os repasses feitos pela União para auxiliar nos gastos com transporte escolar cobrem em média de 13 a 15% dos reais gastos assumidos pelas prefeituras.

Segundo essa pesquisa, os Municípios gastam, em média, R\$ 716,00 aluno/ano. E, de acordo com a tabela anterior, vemos que, no ano de 2009, os repasses da União giram em torno de uma média nacional de R\$ 99,60 aluno/ano, o que seria 14% dos gastos municipais.

Embora o Pnate seja um programa suplementar, é possível depreender dessas estimativas que a porcentagem com que a União vem contribuindo é muito reduzida, pois este é o ente federativo que fica com a maior fatia do bolo tributário. Está havendo uma razão inversa, em que os Municípios, aqueles com a participação mais limitada na distribuição dos tributos, entram com 85% dos gastos.

A tabela a seguir replica os gastos de Minas Gerais para todos os Estados do país. Tendo como base o custo/aluno de R\$ 716,00 e, multiplicando este valor pelo número de alunos da rede municipal e da rede estadual de cada Estado, podemos ver a estimativa do custo total aluno/ano dos Municípios e dos Estados para o ano de 2009. Os gastos totais dos Municípios girariam em torno de R\$ 2,1 bilhões, e os dos Estados em torno de R\$ 1,3 bilhões.

**Tabela 8**

UF	CUSTO ALUNO/ANO			
	CUSTO ALUNO/ANO (com base na média de MG)- R\$	CUSTO TOTAL EST + MUN	CUSTO TOTAL MUNICÍPIOS	CUSTO TOTAL ESTADO
AC	716,00	17.478.992,00	9.404.660,00	8.074.332,00
AL	716,00	101.816.632,00	75.550.172,00	26.266.460,00
AM	716,00	85.083.712,00	74.219.844,00	10.863.868,00
AP	716,00	11.264.828,00	2.962.808,00	8.302.020,00
BA	716,00	507.767.868,00	369.339.292,00	138.428.576,00
CE	716,00	266.441.500,00	183.033.944,00	83.407.556,00
DF	716,00	14.915.712,00	-	14.915.712,00
ES	716,00	76.942.076,00	41.923.232,00	35.018.844,00
GO	716,00	68.859.152,00	43.038.044,00	25.821.108,00
MA	716,00	131.567.864,00	89.617.424,00	41.950.440,00
MG	716,00	387.585.836,00	184.907.716,00	202.678.120,00
MS	716,00	52.490.676,00	32.703.300,00	19.787.376,00
MT	716,00	67.823.100,00	44.224.456,00	23.598.644,00
PA	716,00	204.814.664,00	162.217.676,00	42.596.988,00
PB	716,00	107.840.340,00	62.484.604,00	45.355.736,00
PE	716,00	216.535.584,00	127.351.340,00	89.184.244,00
PI	716,00	92.973.316,00	68.082.292,00	24.891.024,00
PR	716,00	228.952.456,00	96.313.456,00	132.639.000,00
RJ	716,00	67.861.048,00	44.249.516,00	23.611.532,00
RN	716,00	85.632.884,00	51.826.944,00	33.805.940,00
RO	716,00	61.893.188,00	45.454.544,00	16.438.644,00
RR	716,00	6.141.132,00	2.040.600,00	4.100.532,00
RS	716,00	208.201.344,00	113.397.216,00	94.804.128,00
SC	716,00	136.263.392,00	64.268.160,00	71.995.232,00
SE	716,00	52.716.932,00	31.382.996,00	21.333.936,00
SP	716,00	164.021.280,00	72.305.976,00	91.715.304,00
TO	716,00	30.949.816,00	18.300.960,00	12.648.856,00
<b>BR</b>	<b>716,00</b>	<b>3.454.835.324,00</b>	<b>2.110.601.172,00</b>	<b>1.344.234.152,00</b>

Já a tabela a seguir mostra os valores que serão efetivamente repassados pelo governo federal aos Estados e aos Municípios em 2009, que cobrirão uma média de 13,6% do custo real do programa.

Tabela 9

UF	PNATE - VALORES A REPASSAR-2009			
	VALOR PNATE MUNICIPAL	VALOR PNATE ESTADUAL	VALOR TOTAL (EST + MUN)	% PNATE NO CUSTO TOTAL
AC	1.467.908,86	1.206.980,10	2.674.888,96	14,9%
AL	10.177.552,65	3.535.225,78	13.712.778,43	13,5%
AM	11.581.399,54	1.621.073,33	13.202.472,02	14,9%
AP	480.399,62	1.279.045,48	1.759.445,09	15,4%
BA	53.152.058,13	19.711.664,44	72.863.722,57	14,2%
CE	26.234.529,38	11.883.588,83	38.118.118,21	14,2%
DF	0,00	1.954.038,15	1.954.038,15	13,1%
ES	5.692.553,01	4.769.646,62	10.462.199,63	13,6%
GO	5.871.110,71	3.507.713,13	9.378.823,84	13,6%
MA	12.949.500,49	5.989.308,77	18.938.809,26	14,3%
MG	24.983.241,78	27.626.432,51	52.609.674,29	13,6%
MS	4.733.186,16	2.818.043,87	7.551.230,02	14,2%
MT	6.399.856,66	3.392.302,33	9.792.158,99	14,4%
PA	24.686.686,89	6.165.699,26	30.852.386,15	14,5%
PB	8.532.799,14	6.199.329,45	14.732.128,59	13,7%
PE	17.297.244,20	12.128.597,28	29.425.841,48	13,6%
PI	9.949.743,70	3.606.748,14	13.556.491,84	14,5%
PR	12.364.171,50	17.031.865,81	29.396.037,30	12,8%
RJ	5.726.875,52	3.050.459,53	8.777.335,05	12,9%
RN	7.077.058,37	4.593.572,42	11.670.630,78	13,6%
RO	6.565.959,97	2.355.295,77	8.921.255,75	14,3%
RR	310.848,93	622.044,25	932.893,19	15,2%
RS	14.563.294,05	12.137.486,15	26.700.780,20	12,8%
SC	8.252.883,77	9.241.999,89	17.494.883,66	12,8%
SE	4.281.701,14	2.885.693,36	7.167.394,50	13,5%
SP	9.295.689,46	11.817.644,73	21.113.334,19	12,9%
TO	2.661.270,22	1.809.987,18	4.471.257,40	14,3%
<b>BR</b>	<b>295.289.523,86</b>	<b>182.941.486,55</b>	<b>478.231.009,56</b>	<b>13,6%</b>

### 2.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), implantado em 1955, transfere recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para auxiliar na aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar dos alunos da educação infantil (creches e pré-escola) e do ensino fundamental, inclusive das escolas indígenas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

O Pnae é também de caráter suplementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando coloca que o dever do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, Estados e Municípios) com a Educação é efetivado mediante a garantia de “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (inciso IV) e “atendimento ao educando no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à Saúde” (inciso VII).

Até o ano de 1993, a execução do programa ocorreu de forma centralizada. O órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

Apenas em 1994, a descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/1994, mediante celebração de convênios com os Municípios e com o envolvimento das secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

A consolidação da descentralização, já sob o gerenciamento do FNDE, aconteceu com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/1998, em que, além do repasse direto a todos os Municípios e às secretarias de Educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. Nessa época, o valor diário *per capita* era de R\$ 0,13.

### 2.3.1 Competências e despesas do Município

Este não é um programa exclusivamente federal que o Município tenha que gerir. Trata-se de um complemento para a aquisição dos gêneros alimentícios da merenda escolar. As tarefas exercidas pelo Município são as seguintes:

- ter um nutricionista responsável pela elaboração dos cardápios da alimentação escolar;
- responsabilizar-se pelo recebimento e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE;
- instituir um Conselho de Alimentação Escolar (CAE);
- garantir ao CAE a infraestrutura (instalações físicas e recursos humanos) necessária à execução das atividades de sua competência, inclusive o transporte para deslocamento dos integrantes do CAE aos locais relativos ao exercício de sua competência;
- apresentar ao CAE o relatório anual de gestão do Pnae;
- promover ações de saneamento básico nas instituições escolares de sua responsabilidade.
- prestar contas dos recursos financeiros recebidos à conta do Pnae;
- reprogramar para o exercício seguinte, nos termos disciplinados pela resolução vigente do FNDE, o saldo dos recursos financeiros existente ao final de cada ano;
- possuir estrutura adequada para o armazenamento dos gêneros alimentícios na sede do Município e nas escolas;
- realizar o transporte e a entrega dos gêneros alimentícios a todas as escolas da sua rede e manutenção dos carros;
- assegurar pessoal responsável pela elaboração e distribuição das refeições (merendeiras, motoristas, auxiliares de cozinha);
- adquirir utensílios e equipamentos para distribuição da merenda, bem como garantir a sua manutenção (copo, pratos, talheres, panelas, outros);
- adquirir o gás de cozinha e manter os equipamentos de cozinha.

### 2.3.2 Repasses do governo federal

Atualmente, o valor repassado pela União, por dia letivo, é de R\$ 0,22 por aluno de creches públicas e filantrópicas, e de R\$ 0,22 por estudante do ensino fundamental e da pré-escola. Para os alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor *per capita* é de R\$ 0,44.

O repasse é feito diretamente aos Estados e Municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

Tabela 10

Ano/período	1994* - 2002	2003	2004	2005	2006 – 2008***	2009
Legislação	Resolução nº 15/2000	Resolução nº 15/2003 Resolução nº 45/2003	Resolução nº 38/2004	Resolução nº 21/2005	Resolução nº 32/2006	Não publicada até 20/4/2009
Creche	-	R\$ 0,18	R\$ 0,18	R\$ 0,18	R\$ 0,22	R\$ 0,22
Pré-Escola	R\$ 0,06	R\$ 0,13	R\$ 0,15	R\$ 0,18	R\$ 0,22	R\$ 0,22
Ensino Fundamental	R\$ 0,13	R\$ 0,13	R\$ 0,15	R\$ 0,18	R\$ 0,22	R\$ 0,22
Ensino Médio	-	-	-	-	-	R\$ 0,22
Indígenas	-	R\$ 0,34	R\$ 0,34	R\$ 0,34	R\$ 0,44	R\$ 0,44
Quilombolas	-	-	-	R\$ 0,34	R\$ 0,44	R\$ 0,44

Fonte: FNDE  
Elaboração CNM

De acordo com a correção monetária desses repasses, observa-se que apenas o valor de repasse para a pré-escola está sendo corrigido de acordo com a inflação. O valor repassado para a creche deveria estar hoje em **R\$ 0,25**, e o para o ensino fundamental deveria estar em **R\$ 0,42**.

## 2. Custo médio das refeições

A tabela a seguir mostra o custo médio real das refeições por aluno/dia nas quatro regiões do país. Vamos que o Sudeste é a região com o custo mais alto, alcançando R\$ 0,70 o custo das refeições nas creches. Ou seja, nesta região, **os Municípios entram com até 70% do valor da merenda**.

Segundo sugere a fonte, a média de gastos nacional dos Municípios com merenda das creches fica em torno de R\$ 0,61. Ou seja, os Municípios estariam arcando com 64% do valor da merenda.

**Tabela 11 – Custo médio das refeições por aluno/dia (R\$), segundo região do Brasil, em 2006**

Região	Creches	Pré-escolas e ensino fundamental	Escolas/creches indígenas	Escolas/creches quilombolas
<b>Norte</b>	0,39	0,30	0,78	0,43
<b>Nordeste</b>	0,45	0,28	-	0,65
<b>Oeste-</b>	0,60	0,31	0,61	-
<b>Sudeste</b>	0,70	0,45	0,76	0,50
<b>Sul</b>	0,59	0,31	0,46	0,40
<b>Média geral</b>	<b>0,61</b>	<b>0,36</b>	<b>0,66</b>	<b>0,53</b>

Fonte: Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, 2007