

Assistência Social
(Atualizado-maio de 2017)

Programa Criança Feliz – Primeira Infância no Suas

A nova ação lançada para a pasta da Política de Assistência Social terá seu início marcado por um grave subfinanciamento quando o assunto é o financiamento federal para manter o novo programa social Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) reconhece o mérito dos programas sociais implantados por meio da Política de Assistência Social, que visam a minimizar os riscos sociais e a fortalecer as comunidades mais carentes, as quais vivem em situação de vulnerabilidade social, pois a Entidade acredita que um país só pode ser considerado desenvolvido quando sua população tem o acesso a direitos sociais efetivado.

Em termos gerais, o Programa Criança Feliz consiste em uma proposta positiva, qual seja, por meio de visitas domiciliares realizadas por profissionais do Suas, o poder público tem a oportunidade de acompanhar famílias, principalmente as mais vulneráveis, com crianças de 0 a 3 anos de idade, para orientá-las sobre como cuidar dessas crianças, no que diz respeito a saúde, nutrição, higiene, desenvolvimento cognitivo e afetivo.

Essa proposta encontra fundamento na estratégia 1.12 do Plano Nacional da Educação (Lei 13.005/2015), que prevê "implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade".

Mas, apesar de corresponder a uma proposta positiva, o Programa Criança Feliz no Suas apresenta duas características comuns à maioria dos programas federais de igual formatação: o subfinanciamento e a insegurança jurídica. Como não se trata de lei federal, não há garantia da continuidade do programa ou da regularidade dos repasses financeiros nem da atualização anual dos valores transferidos aos Municípios. Como exemplo dessa insegurança, é importante lembrar as mudanças recentes definidas por Medidas Provisórias no Programa Brasil Carinhoso.

Mesmo reconhecendo o mérito do programa Criança Feliz, que visa a potencializar a atenção às gestantes, às crianças na primeira infância e suas famílias em situação de vulnerabilidade social, esta Confederação cumpre seu compromisso junto aos Municípios em apresentar os contrastes existentes no programa, seja em relação ao seu financiamento ou ao escopo técnico necessários para execução das ações.

É importante salientar, também, que o atual cenário com o qual as administrações municipais estão trabalhando não é favorável para a criação de novas ações. Nesse sentido, a CNM reforça seu papel junto aos gestores, apresentando o maior número possível de informações sobre a implementação do programa.

Dessa maneira, o estudo realizado pela entidade indica que esse cenário pode se agravar, com mais um programa subfinanciado.

O estudo hora apresentado avaliou a normativa que organiza o programa e adianta algumas considerações, tais como: trata-se de mais um programa federal criado por meio de decreto e resoluções, com lacunas, sem previsão de reajustes em seu financiamento, o que já indica que há a possibilidade de os valores/parcelas de repasse aos Municípios serem congelados, como ocorre atualmente com serviços socioassistenciais, como os ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

Outro fator a ser considerado é a equipe de referência responsável por operacionalizar o programa, composta por visitantes e supervisores. A normativa indica que os visitantes podem ter nível médio, e os supervisores, nível superior, mas não exige que sejam assistentes sociais; todavia, é necessário considerar observar se esses profissionais vão desenvolver atividades privativas de um assistente social, o que caracterizaria o direito a 30 horas semanais de trabalho, como previsto em lei (Lei 12.317, de 27 de agosto de 2010). Tal caracterização pode exigir dos Municípios a ampliação dessas equipes para cumprir o número de visitas domiciliares programadas.

Além de que não prevê as despesas operacionais e administrativas complementares necessárias para fazer com que o programa funcione, tais como automóvel, motorista, sala para reuniões ou atendimento, material de escritório etc.

A estimativa apresentada a seguir levou em consideração nos cálculos das remunerações os encargos trabalhistas e sociais, tais como as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, demais encargos sociais e trabalhistas.

Os cálculos relativos à remuneração foram realizados com base em duas hipóteses. A primeira hipótese, considerando que os gestores paguem aos visitantes o salário mínimo vigente, R\$ 937,00, e R\$ 1.300,00 para os supervisores; esse valor está referenciado na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) para remuneração de assistentes sociais.

A segunda hipótese considerou a sugestão de remuneração dada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), na qual os valores são: R\$ 1.600,00 para os visitantes e R\$ 3.000,00 para os supervisores. Logo, a estimativa irá apresentar as duas realidades.

Outro valor identificado pela CNM é o custo complementar gerado pelo programa, aquele relacionado às despesas administrativas e operacionais, tais como motorista, material de escritório etc. Fundamentais para seu funcionamento.

A estimativa também identificou que o orçamento previsto pelo governo federal para manter o programa no corrente ano, 328 milhões, é diferente do exposto pelo MDSA em entrevistas, 1 bilhão.

O estudo apresentará a estimativa do gasto com pessoal e seu custeio complementar, aquele necessário para a operacionalização da ação, nesse sentido, quando se compara o orçamento previsto (328 milhões) com a estimativa do gasto total do programa (pessoal e custeio complementar), será necessário um adicional de ao menos 58 milhões para cumprir com todas as despesas que a nova ação irá gerar, isso para uma das hipóteses apresentadas (1), logo a segunda hipótese trará a necessidade de um complemento ainda maior, cerca de 386 milhões.

Desse modo o governo deixará a cargo dos Municípios custear cerca de 16% do valor total do programa na *hipótese 1*, e 55% no caso da *hipótese 2*.

Nesse sentido, a CNM apresenta aos gestores e técnicos municipais o processo normativo que rege o novo programa e seus impactos financeiros.

Programa Criança Feliz

O Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas) aprovou por meio da Resolução 20, de 24 de novembro de 2016, os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira

Infância no Sistema Único de Assistência Social (Suas), que corresponde à participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz, criado pelo Decreto 8.869, de 5 de outubro de 2016, para os exercícios de 2016 e 2017.

Conforme critérios da referida Resolução, os Municípios que aderirem ao programa Primeira Infância no Suas receberão um apoio financeiro de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensal para cada indivíduo do público prioritário acompanhado.

Público Prioritário das Visitas Domiciliares
I - gestantes, crianças até 36 (trinta e seis) meses e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).
II - crianças de 0 até 72 (setenta e dois) meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Fonte: Departamento dos estudos técnicos /CNM.

Além deste valor mensal, o texto também impõe o valor máximo de repasse de financiamento, que corresponde à capacidade de atendimento potencial.

Foram estipulados os seguintes tetos de cofinanciamento, de acordo com os portes dos Municípios:

Porte de Município	Referenciamento por CRAS	Valor de referência	Teto repasse mensal
Pequeno Porte I	100 indivíduos do público prioritário	R\$ 50,00	5 mil
Pequeno Porte II	150 indivíduos do público prioritário	R\$ 50,00	7.500 mil
Médio, Grande Porte e Metrópole	200 indivíduos do público prioritário	R\$ 50,00	10 mil

Fonte: Departamento dos estudos técnicos /CNM.

Para atender a esse público prioritário, o governo federal sugere a seguinte composição em termos de equipe técnica, sendo 1 profissional de nível médio que poderá acompanhar até 30 famílias (visitador) e 1 técnico de nível superior que supervisionará até 15 visitadores.

Quantidade de profissionais por porte de Municípios		
Pequeno Porte I		
Indivíduo/ famílias referenciadas	Quantidade de profissionais de nível médio ou superior para cada grupo de 30 famílias (visitas domiciliares)	Técnico de referência de nível superior
100	3	1
Total de 04 profissionais para cada município		
Pequeno Porte II		
Indivíduo/ famílias referenciadas	Quantidade de profissionais de nível médio ou superior para cada grupo de 30 famílias (visitas domiciliares)	Técnico de referência de nível superior
150	5	1
Total de 06 profissionais para cada município		
Médio, Grande Porte e Metrópole		
Indivíduo/ famílias referenciadas	Quantidade de profissionais de nível médio ou superior para cada grupo de 25 famílias (visitas domiciliares)	Técnico de referência de nível superior
200	7	1
Total de 08 profissionais para cada município		

Fonte: Departamento dos estudos técnicos /CNM.

Frequência das visitas	
Público	Frequência das visitas nos municípios
Gestantes	Mensal
Crianças de 0 até 24 meses (BPC e PBF)	Semanal
Famílias com Crianças de 24 meses até 36 meses (PBF)	Quinzenal
Crianças com deficiência de 36 até 72 meses (BPC)	Semanal ou quinzenal

Fonte: Departamento dos estudos técnicos /CNM.

Destaca-se novamente que os profissionais com nível superior que serão os responsáveis por supervisionar a execução do Programa podem ser: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional. Já os visitantes, profissionais de nível médio, poderão ser cuidador social, orientador social ou educador social. São estes os profissionais, que atendem às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão Suas.

Logo, os gestores não têm a obrigação de colocar no cargo de supervisor um assistente social, trabalhador do Suas que tem o direito à carga horária semanal de trabalho de 30 horas. Ressalta-se, ainda, que a normativa não faz referência à quantidade de horas que devem ser cumpridas pela equipe, mas como o novo programa será referenciado no Cras deve seguir o mínimo de 40 horas semanais.

No entanto, é fundamental que os gestores compreendam e correlacionem a quantidade de indivíduos/famílias a que devem atender e sua equipe de referência, conforme quadros acima, ou seja, não há por hora a necessidade de ultrapassar o número limite estabelecido pelo MDSA.

Competências Municipais:

- planejar e coordenar ações do Programa;
- encaminhar ao conselho de assistência social dos Municípios e do Distrito Federal a adesão ao Programa para apreciação e aprovação, assegurando a devida participação do controle social;
- elaborar materiais complementares àqueles disponibilizados pela União e pelos Estados, que incluam especificidades da realidade local;
- realizar ações de mobilização intersetorial em seu âmbito;
- realizar seminários intersetoriais sobre o Programa, oficinas de alinhamento, teleconferências, encontros, dentre outros;
- realizar ações de educação permanente e capacitação sobre o Programa e a metodologia das visitas domiciliares;
- participar das ações de mobilização, capacitação e apoio técnico relativas ao Programa desenvolvidas pela União e pelo Estado, assegurando a participação de profissionais;
- monitorar o desenvolvimento das ações do Programa em âmbito local e prestar informações à União e ao Estado, a fim de possibilitar o seu monitoramento;
- articular ações intersetoriais com as diversas políticas públicas, em especial de educação, saúde, direitos humanos, cultura, dentre outras; com o Sistema de Justiça e de Garantia de Direitos; Comitê Gestor do PBF e demais conselhos de política setoriais e de direitos;
- executar as ações do Programa e prestar contas, observando as normas gerais do Suas e em especial aquelas relativas ao financiamento federal;
- realizar diagnóstico socioterritorial e planejamento da implementação e oferta das visitas domiciliares em âmbito local, de forma articulada, com outras políticas setoriais, em especial educação e saúde;

- articular-se com as outras políticas setoriais que realizem visitas domiciliares, visando ao alinhamento e à convergência de esforços;
- assegurar a composição das equipes previstas nos incisos do art. 5º para a realização das visitas domiciliares e sua capacitação prévia ao início das visitas, observando demais parâmetros relacionados;
- garantir a estruturação das equipes de referência do Cras e de sua infraestrutura para consecução dos objetivos do Programa Primeira Infância no Suas;
- realizar as visitas domiciliares nos termos do art. 5º desta Resolução;
- assegurar o Cras como referência no território para as ações do Programa e das visitas domiciliares (RESOLUÇÃO 19, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2016).

Impacto financeiro com a despesa de pessoal e encargos

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA), 2017, disponível no *site* da Câmara, para o Programa 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), na Ação 217M-Desenvolvimento Integral na Primeira Infância-Criança Feliz, estão autorizados R\$ 328 milhões para as ações do Programa Criança Feliz para o ano de 2017. E a distribuição desse recurso, de acordo com o porte dos Municípios adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ficará da seguinte forma:

Municípios	Financiamento do governo federal para cada Município-Mensal	Financiamento do governo federal para cada Municípios- Anual	Valor autorizado LOA/2017
Pequeno Porte I	R\$ 5.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 328 Milhões
Pequeno Porte II	R\$ 7.500,00	R\$ 90.000,00	
Médio e Grande Portes	R\$ 10.000,00	R\$ 120.000,00	

Fonte: Departamento dos estudos técnicos/CNM

Municípios Elegíveis

Descrição	De	Até	Porte	Qtd de Município	Qtd Munic Elegível/Adesão
Pequeno Porte 1	1	20.000	1	3.810	1.893
Pequeno Porte 2	20.001	50.000	2	1.101	877
Médio e Grande Porte	50.001	100.000	3	659	509
Total				5.570	3.279

Fonte: Departamento dos estudos técnicos /CNM.

O MDSA disponibilizou a lista de Municípios elegíveis ao aceite formal de implantação e implementação do Primeira Infância no Suas. **Um total de 3.279** Municípios foram identificados como elegíveis dentro dos critérios da Resolução Cnas 20/2016. Nesse sentido, o presente impacto é calculado de acordo com essa realidade. Lembrando que até o presente momento, **2.484 Municípios** realizaram a adesão.

Com base nessas informações, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresenta uma estimativa do gasto real que os Municípios terão caso pactuem o novo programa, em comparação aos valores de repasse programados.

Foram utilizadas duas realidades/hipóteses em termos de remuneração, as duas em torno do pagamento dos profissionais que irão realizar toda a execução do programa nos Municípios, no caso, as equipes de referência, para atender às demandas do novo programa. As hipóteses sobre a remuneração estimam os custos de manutenção do programa em se tratando de equipe de referência (pagamento de pessoal incluindo os encargos trabalhistas); neste caso, composta por visitantes e supervisores.

Na primeira hipótese – Realidade Municipal (*hipótese 1*) –, o valor da remuneração de ambos os profissionais, respectivamente, é: R\$ 937,00 (visitador – salário mínimo do ano de 2017) e R\$ 1.300,00 (supervisor – referenciado na Relação Anual de Informações Sociais – Rais para remuneração de assistentes sociais). Para a segunda hipótese (*hipótese 2*) – realidade pretendida pelo governo federal, os valores são: R\$ 1.600,00 e R\$ 3.000,00 (remuneração sugerida pelo governo federal).

Diante dessas realidades financeiras, é possível apresentar os seguintes levantamentos: levando em consideração que um Município de Pequeno porte I deverá dispor de 3 visitantes (profissionais de nível médio ou superior) e 1 supervisor (profissional de nível superior), de acordo com a quantidade de famílias a que eles devem atender, neste caso, 100 famílias, seu gasto com pessoal ao **mês** para essa composição vai ultrapassar o valor repassado pelo governo federal, isso em todos os portes de Municípios.

Tabela 01

Municípios	Qtd de visitador Domiciliar	Qtd de Supervisor	Total de Profissionais	Repasse/Subsídio do governo	Total de gasto por mês/ município	Governo Financia Mensal	Município Financia Mensal
	Salário de R\$ 937,00	Salário de R\$ 1.300,00					
Pequeno Porte I	3	1	4	5.000,00	R\$ 5.703,85	87,66%	12,34%
Pequeno Porte II	5	1	6	7.500,00	R\$ 8.307,48	90,28%	9,72%
Médio e Grande Porte	7	1	8	10.000,00	R\$ 10.911,11	91,65%	8,35%

Fonte: Departamento dos estudos técnicos/CNM

De acordo com a tabela acima, será repassado aos Municípios de pequeno porte I, população de até 20 mil habitantes, um teto mensal de 5 mil reais. Mas o estudo estima um gasto de quase 6 mil reais por mês, ou seja, os Municípios terão de complementar o financiamento federal em 12% para cumprir com as responsabilidades relacionadas ao pagamento de pessoal, todos os meses.

Para os demais portes, os valores de financiamento também se apresentam insuficientes, dentro dessa primeira hipótese. Como, por exemplo, os Municípios de médio e grande porte que têm um teto máximo de financiamento federal de apenas 10 mil reais por mês.

Ainda trabalhado com *hipótese 1*, vejamos as informações a respeito do financiamento federal anual *versus* o custo municipal anual, e os percentuais de responsabilidades financeiras correspondentes:

Tabela 02

Municípios	Repasse anual do governo federal	Custo para Municípios- Anual	% Arcado pelo Governo	% Arcado pelo Município
Pequeno Porte I	R\$ 60.000	R\$ 75.945	79,0%	21,0%
Pequeno Porte II	R\$ 90.000	R\$ 110.606	81,4%	18,6%
Médio e Grande Portes	R\$ 120.000	R\$ 145.268	82,6%	17,4%

Fonte: Departamento dos estudos técnicos/CNM

Um Município de pequeno porte II vai receber do governo federal apenas 90 mil reais por ano, mas deve gastar algo em torno de 110 mil reais, ou seja, 18% desse custo real será de responsabilidade dos gestores municipais cofinanciar a execução do programa, e 81% do governo federal.

Para um Município de médio e grande porte, a situação se agrava um pouco mais, pois receberá apenas 120 mil reais por ano, mas terá um custo maior que o subsídio do governo, o que indica que o governo federal irá arcar com apenas 82% do custo do programa, deixando a cargo dos gestores municipais, os outros 17% para garantir o pagamento das equipes de referência do programa.

Os gestores municipais devem ter em mente o gasto gerado pelo programa a longo prazo, pois as normativas que instituem a quantidade de ofertas não estipulam prazo para encerramento das atividades da nova ação, dessa forma, é fundamental destacar os custos por ano e não somente por mês.

Em relação à *hipótese 2*, em que a remuneração proposta pelo MDSA (extra oficialmente por meio de entrevista) é de R\$ 1.600,00 para os visitantes e de R\$ 3.000,00 para os supervisores, apresenta-se a seguinte realidade financeira aos gestores municipais.

As duas tabelas apresentadas a seguir (3 e 4) possibilitam a comparação entre o repasse federal mensal e anual, o gasto municipal mensal e anual, e os percentuais de financiamento para ambos os Entes.

Tabela 03

Municípios	Qtd de visitador Domiciliar	Qtd de Supervisor	Total de Profissionais	Repasse/Subsídio do governo	Total de gasto por mês/município	Governo Financia Mensal	Município Financia Mensal
	Salário de R\$ 1.600,00	Salário de R\$ 3.000,00					
Pequeno Porte I	3	1	4	5.000,00	R\$ 10.750,40	46,51%	53,49%
Pequeno Porte II	5	1	6	7.500,00	R\$ 15.168,00	49,45%	50,55%
Médio e Grande Porte	7	1	8	10.000,00	R\$ 19.585,60	51,06%	48,94%

Fonte: Departamento dos estudos técnicos/CNM

Nessa hipótese, os custos para atender à proposta do MDSA quase dobram, mas o teto máximo do financiamento federal a que os Municípios teriam direito permanece o mesmo.

Vejamos, o teto máximo de financiamento/repasse para Municípios de pequeno porte II, com até 50 mil habitantes, que têm em média 6 profissionais, é de 7.500,00 por mês, mas, levando em consideração a remuneração sugerida pelo MDSA, o gasto ao mês na verdade chegaria a aproximadamente 15 mil reais.

Numa perspectiva anual, esse o custo gerado pela folha irá ultrapassar o repasse federal (90 mil reais) em ao menos 112 mil reais, conforme tabela abaixo. Essa diferença de custo deverá ficar sob a responsabilidade dos Municípios.

Tabela 04

Municípios	Repasse anual do governo federal	Custo para Municípios- Anual	% Arcado pelo Governo	% Arcado pelo Município
Pequeno Porte I	R\$ 60.000	R\$ 143.232	41,9%	58,1%
Pequeno Porte II	R\$ 90.000	R\$ 202.080	44,5%	55,5%
Médio e Grandes Portes	R\$ 120.000	R\$ 260.928	46,0%	54,0%

Fonte: Departamento dos estudos técnicos/CNM

Para Municípios de médio e grande porte, a situação pode ser ainda mais complexa. O teto máximo de financiamento/repasse será de apenas 10 mil reais por mês, com uma equipe de referência de 8 profissionais. Todavia, o gasto médio mensal será de quase o dobro do valor do teto a que os Municípios terão direito, ou seja, 19 mil reais (*tabela 03*). Por ano, esse valor pode ultrapassar 260 milhões de reais (*tabela 04*).

Seguindo o padrão de cálculos realizados pela CNM, e focando na perspectiva de gasto anual, o percentual de investimento do governo federal em relação ao custo real do Criança Feliz para os Municípios, na hipótese 2, é ainda mais discrepante, vejamos.

Os Municípios de pequeno porte I receberão anualmente 60 mil reais de subsídio, mas terão um custo de 143 mil reais com a folha do programa, o que representa em termos percentuais um investimento de apenas 41% pelo governo federal, e 58% pelo governo municipal.

Municípios de pequeno porte II que pactuarem o programa e seguirem a sugestão do Ministério podem passar por uma situação financeira ainda mais crítica em termos de custo, pois irão receber ao longo do ano um subsídio de apenas 90 mil reais, enquanto o custo do programa será de mais de 2 vezes esse valor, ou seja, os gestores municipais terão sob sua responsabilidade 55% desse custo, e o governo federal, apenas 44%.

Mas, sem dúvida, os Municípios de médio e grande porte apresentam os percentuais mais desequilibrados, com um subsídio anual de 120 mil reais e um custo real de 260 mil reais; o governo federal tem sob sua responsabilidade pactuado apenas 46% do custo do programa, logo os 54% restantes para que a conta feche serão dos Municípios.

Até o presente momento, apresentamos situações em que apenas um Município de cada porte pactuou o programa; vejamos agora as estimativas caso **todos os 3.279** Municípios elegíveis pactuem o novo programa, já prevendo uma possível ampliação dessa nova ação.

A primeira análise diz respeito ao que se teria de gasto por mês, tanto para a *hipótese 1* (R\$ 937,00 – visitador – salário mínimo atual) e R\$ 1.300,00 (supervisor – referenciado na Relação Anual de Informações Sociais – Rais para remuneração de assistentes sociais). Quanto para *hipótese 2*, em que os valores são: R\$ 1.600,00 e R\$ 3.000,00 (remuneração sugerida pelo governo federal).

Logo, caso todos os Municípios de pequeno porte I pactuem a ação, o custo mensal com as equipes de referência será de mais de 8,6 milhões de reais para *hipótese 1*, já para *hipótese 2* o valor quase dobra e chega a mais de 16,2 milhões de reais.

Nesse sentido, o somatório dos portes estipulados pelo Ministério, caso todos pactuem, vai gerar um custo mensal de quase 18 milhões de reais para a *hipótese 1*, e 34 milhões para *hipótese 2*, conforme dados apresentados pela tabela abaixo;

Tabela 05

Municípios	Hipótese 1	Hipótese 2
Pequeno Porte I	R\$ 8.641.330	R\$ 16.286.856
Pequeno Porte II	R\$ 5.873.388	R\$ 10.723.776
Médio e Grande Portes	R\$ 4.364.445	R\$ 7.834.240
Total: 3.279	R\$ 18.879.163	R\$ 34.844.872

Fonte: Departamento dos estudos técnicos/CNM

Logo, o que mais chama a atenção são os custos anuais de todos os 3.279 Municípios para o ano de 2017.

Tabela 06

Municípios	Hipótese 1	Hipótese 2
Pequeno Porte I	R\$ 115.056.130	R\$ 216.996.480
Pequeno Porte II	R\$ 78.198.725	R\$ 142.870.560
Médio e Grande Portes	R\$ 58.107.264	R\$ 104.371.200
Total: 3.279	R\$ 251.362.118	R\$ 464.238.240

Fonte: Departamento dos estudos técnicos/CNM

E, logo na *hipótese 1*, pagando salário mínimo aos visitantes e a média de salário de um assistente social aos supervisores, onde todos os Municípios de pequeno porte I pactuem o

programa, o custo anual já ultrapassaria os 115 milhões, restando apenas 136 milhões para financiar os outros 3 portes de Municípios. Logo, o valor repassado pelo governo federal, por ano, será insuficiente e não conseguirá atender e executar as ações dos 3.279 Municípios.

Para os Municípios de pequeno porte I, *hipótese 2*, seguindo a sugestão de remuneração do MDSA, o custo da folha para o ano de 2017 chegaria a 464 milhões de reais, quase o dobro da *hipótese 1*.

E, caso todos os 3.279 Municípios pactuem o programa, em ambas as *hipóteses (1 e 2)*, o valor repassado para o financiamento do programa é insuficiente para sustentar a demanda da folha de pagamento dos profissionais.

Processo de Desenvolvimento do Programa – Custeio Complementar

Para além da avaliação do impacto financeiro desse novo programa para as finanças municipais, a CNM solicita especial atenção dos gestores quanto ao que envolve a operacionalização de um programa social desse porte.

Tanto a Resolução que institui os critérios de partilha para o financiamento, quanto o Decreto que apresenta a participação do Suas no programa não levam em consideração fatores complementares necessários para garantir o funcionamento do programa, e assim ter o atendimento à população também garantido.

O recurso previsto se concentra apenas em uma parte do custeio, o pagamento de pessoal, deixando de lado as demais despesas.

O desenho do programa tem como foco a visita domiciliar para trabalhar o fortalecimento de vínculos, a viabilização do acesso a demais políticas sociais que o público do programa venha a demandar, tais como saúde, educação, habitação, saneamento etc.

Logo, é necessário prever uma estrutura administrativa e operacional para garantir que o programa se desenvolva de forma organizada, pois a frequência prevista para as visitas é constante. Gestantes, mensal. Crianças de 0 até 24 meses, semanal. Famílias com crianças de 24 meses até 36 meses, quinzenal. Criança de 0 a 72 meses, semanal ou quinzenal.

Sendo assim, para realizar as visitas domiciliares, primeiro é fundamental elaborar o mapeamento do público do programa e o planejamento das visitas; em termos práticos e simples, os gestores vão ter de disponibilizar para as novas equipes: sala com mobiliário adequado, computador com acesso à internet, impressora, telefone, energia elétrica, água e material de escritório.

Para a segunda etapa, a que diz respeito à execução da ação, às visitas domiciliares, é fundamental que os gestores disponibilizem meio de transporte aos visitantes, como automóvel ou moto, bem como combustível e motorista. O Município pode optar pela locação ou compra do veículo, deverá arcar com a prestação – no caso da compra – ou mensalidade referente ao aluguel deste.

Ressalta-se que os automóveis disponíveis nos equipamentos da assistência social, como Centros de Referência de Assistência Social (Cras), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) já possuem finalidade própria, e as normativas que instituem o programa Criança Feliz não orientam os gestores quanto à possibilidade de se compartilhar o uso dos automóveis.

Para estimar esse custo complementar, a CNM utilizou como parâmetro o estudo Experiência Municipal 2011/2012, uma pesquisa que objetivou identificar os principais gastos para manter programas da política de assistência social, como Serviço de Proteção e Atendimento a Famílias (Paif) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi).

A intenção é dar aos gestores municipais condições reais para que avaliem a possibilidade/necessidade de se manter mais um programa federal.

A partir do custo já identificado para atender às despesas com pagamento de pessoal, pode-se estimar o custeio complementar, necessário para administrar e operacionalizar o programa; nesse sentido, a CNM utilizando como base o estudo Experiência Municipal, no qual a média do gasto com esse custeio complementar para manter os programas da assistência social é de 35%, aplicou o mesmo percentual para o programa Criança Feliz, visto que ele irá compor a mesma política pública, com objetivos e ações similares.

Fazendo referência ao custo anual do novo programa, no caso de todos os Municípios o pactuarem – em que na *hipótese 1* o custo com pagamento de pessoal, incluindo encargos, será de mais de 251 milhões –, os gestores municipais terão um custo adicional de aproximadamente 135 milhões ao ano com as despesas para manter demandas operacionais e administrativas do programa.

Nesse caso, o novo programa deve ter um custo anual aproximado de 386 milhões, lembrando que o cálculo está considerando a adesão de todos os 3.279 Municípios elegíveis ao programa.

Em relação à *hipótese 2*, onde a remuneração para os entrevistadores e supervisores sugerida pelo ministro em entrevistas é de R\$ 1.600,00 e R\$ 3.000,00, o custo anual com pagamento da folha chega perto do montante de meio bilhão, e seu custeio complementar será de mais de 250 milhões.

Esses valores quando somados apresentam o custo anual completo do programa, contemplando as despesas de pessoal e encargos, e o custeio complementar (administrativo e operacional), que pode chegar a quase 714 milhões ao ano.

Tabela 07

Municípios	Gasto com pessoal/anual		Custeio/anual		Total anual do Programa Primeira Infância no Suas	
	Hipótese 1	Hipótese 2	Hipótese 1	Hipótese 2	Hipótese 1	Hipótese 2
Pequeno Porte I	R\$115.056.130	R\$ 216.996.480	R\$ 61.953.301	R\$ 116.844.258	R\$ 177.009.430	R\$ 333.840.738
Pequeno Porte II	R\$ 78.198.725	R\$ 142.870.560	R\$ 42.107.006	R\$ 76.930.302	R\$ 120.305.730	R\$ 219.800.862
Médio e Grande Porte	R\$ 58.107.264	R\$ 104.371.200	R\$ 31.288.527	R\$ 56.199.877	R\$ 89.395.791	R\$ 160.571.077
Total: 3.279	R\$251.362.118	R\$ 464.238.240	R\$135.348.833	R\$ 249.974.437	R\$ 386.710.951	R\$ 714.212.677

Fonte: Departamento dos estudos técnicos/CNM

Em relação à distribuição desse percentual (35% de custeio complementar), para que se possa observar quanto cada necessidade administrativa e operacional irá gerar em termos percentuais para viabilizar o novo programa, temos os seguintes pesos:

Tabela 08

Descrição do Custeio	Peso
Sala	22,8%
Mobiliário (mesas, cadeiras, estantes...)	41,2%
Internet e Telefone	27,9%
Energia Elétrica	23,2%
Água	7,8%
Visitador - Despesa com veículo	39,8%
Combustível	40,8%
Motorista	53,5%
Manutenção	5,6%
Material de escritório	5,5%
Material diversos (jogos, atividades)	12,4%
Capacitação do pessoal	19,4%
Cursos	38,5%
Deslocamento	30,8%
Diária	30,8%
Total	

Fonte: Departamento dos estudos técnicos/CNM

Os pesos são baseados nos valores identificados no estudo Experiência Municipal, e os pesos em destaque têm como referência o total do custeio complementar citado na tabela anterior, ou seja, em relação ao custo da *sala* para as equipes, o percentual é de 22,8% em cima do custeio complementar para ambas as hipóteses.

No caso da *hipótese 1*, esse valor anual é de cerca de **30 milhões**, para a *hipótese 2* esse valor pode chegar a um total de **56 milhões**, por exemplo, já a despesa com *veículo*, que é de 39,8%, representa um valor aproximado de **53 milhões/ano na hipótese 1**, e de **99 milhões** para a *hipótese 2*.

Nota-se que o maior percentual de peso recai sobre a necessidade de se ter um motoristas para apoiar as equipes nas visitas domiciliares; nesse sentido, foi utilizado como parâmetro para estimar o custo o valor atual do novo salário mínimo mais os encargos para o pagamento desse funcionário adicional.

Capacitação das equipes representa 19,4% do total do custeio complementar, o que significa dizer que o gasto será de mais de **26 milhões ao ano**, esse mesmo percentual aplicado ao valor da *hipótese 2* chega a um total de **48 milhões ao ano**.

Então, é necessário que se observe o programa em sua totalidade, pois o que faz a gestão de um programa social não é somente a disponibilização da equipe para o atendimento à

população, mas as condições de trabalho dessa equipe e, principalmente, a qualidade do atendimento ofertado ao seu público.

Para além dos custos estimados, um dos maiores problemas que essa nova ação pode gerar para os gestores municipais ao longo da execução do programa diz respeito às questões trabalhistas, principalmente à forma de contratação dos visitantes e supervisores do programa, tendo em vista que as normativas não estabelecem prazo para a execução das ações.

Com isso há uma lacuna estrutural, pois não existe orientação para a forma de contratação dos profissionais, apenas que esses devem ter o ensino médio ou ensino superior e que irão receber treinamento para exercer as atividades do programa, o que pode acarretar processos trabalhistas futuramente, uma vez que, por hora, os gestores podem tanto trabalhar com contratações temporárias, seguindo as orientações da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), como realizar convênios com entidades sociais para que essas prestem o serviço previsto no programa.

Porém, como não há prazo para a finalização do programa, pode ocorrer de o Ministério Público do Trabalho e os Tribunais de Contas solicitarem aos gestores municipais a realização de concurso público.

Para além dos documentos que norteiam o Programa, a CNM alerta para a falta de uma Lei que regulamente o Criança Feliz, onde, até o presente momento, as únicas informações que os Municípios têm são por meio de Decreto e Resoluções.

Situação que torna o desenho do programa Criança Feliz muito semelhante ao dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS). Pois com o tempo se pode concluir que a ação do visitador somente pode ser realizada por profissional do Suas, uma vez que o programa integra a Política de Assistência Social e, por essa razão, seria considerada atividade pública continuada.

Essas atividades somente podem ser executadas por profissionais com vínculo direto com órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional dos Entes Federativos. (NOTA TÉCNICA CNM 021/2014 - ACS).

Conclusão

Vale considerar que a estrutura técnica do programa e seus objetivos apresentam uma série de ações já realizadas pela política de assistência social, tais como ações relacionadas ao fortalecimento de vínculos executados em programas como Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif).

Além de que o programa Criança Feliz já se apresenta subfinanciado, pois não considera a gestão do programa em uma perspectiva macro, pontuando, além das despesas com custeio, as despesas com investimento e bens duráveis, fundamentais para garantir a funcionalidade do programa. Que não deve ser pensado apenas em termos de equipe, mas também em condições de trabalho e atendimento pela população.

Nota-se que, em todas as estimativas apresentadas, os Municípios terão um gasto superior ao repasse feito pelo governo federal, logo os gestores que pactuarem o programa Criança Feliz terão de aumentar suas equipes de referência, bem como dispor de recursos extra, pois essa proposta de financiamento feita pelo MDSA não considerou as despesas que os Municípios terão para manter o pleno funcionamento do programa, como o custo para garantir as visitas domiciliares, o que inclui automóvel, combustível e motorista, por exemplo.

Logo, a estimativa do custeio complementar e seus respectivos pesos de referência apontam que a sobrecarga do programa também está na manutenção das condições de trabalho das equipes para garantir o atendimento à população.

Em se tratando de orçamento, a diferença entre o aprovado pela LOA 2017, 328 milhões, e o anunciado pelo ministro em entrevistas para o corrente ano, 1 bilhão, é exorbitante, chegando a ultrapassar os 672 milhões, mais que o dobro do valor previsto para as ações do programa. "Em 2017, o orçamento do Criança Feliz deve chegar a R\$ 1 bilhão. A cifra de R\$ 2 bilhões deve ser atingida em 2018, quando o programa estará em pleno funcionamento." (Disponível em: <<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/07/20/michel-temer-lanca-programa-crianca-feliz-ao-custo-de-r-2-bilhoes-ao-ano/>>).

Outro agravante estrutural no desenho do programa, aliás muito comum nos programas federais executados pelos Municípios, é o fato de a previsão orçamentária contabilizar apenas 12 repasses, o que exclui o custeio do 13º salário das equipes de referência.

A normativa também não prevê financiamento estadual para os Municípios, além do decreto que cria o programa falar em financiamento e não cofinanciamento, o que se traduz em total e plena responsabilidade do governo federal arcar com todas as despesas geradas pela nova ação.

Mesmo o MDSA tendo editado normativa que autoriza a utilização de 100% do cofinanciamento federal para pagamento de pessoal – o que libera os Municípios de incluir esse gasto no limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal –, ainda assim o programa é subfinanciado, pois não considera os demais gastos.

Para além desse fator, temos o fato de que o programa não foi regulado por lei, que institui o programa em caráter indeterminado ou com prazo claramente estabelecido.

No caso de caráter indeterminado, constar obrigatoriamente na lei as condições para o caso de encerramento do programa.

Regras de financiamento claramente estabelecidas na legislação instituidora do Programa e critérios de atualização dos repasses, bem como periodicidade destes e normas claras para a prestação de contas.

Critérios de admissão de pessoal estabelecidos na legislação instituidora do programa, desobrigando o Ente local da integração desses servidores nos seus quadros de pessoal.