

4

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

APRESENTAÇÃO

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), considerada **a maior entidade municipalista da América Latina**, é uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 1980.

O objetivo maior da CNM é fortalecer o movimento municipalista e a autonomia dos Municípios, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visam a excelência na gestão das prefeituras brasileiras. Sua atuação também é voltada à representação político-institucional dos Municípios junto ao governo federal e ao Congresso Nacional.

Entre as ações voltadas ao fortalecimento da gestão municipal está a produção de pesquisas e estudos técnicos nas diversas áreas de atuação dos Municípios e o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas voltadas à modernização da gestão e à inclusão digital dos Municípios.

Com a realização de estudos em diversas temáticas, a Confederação Nacional de Municípios pretende subsidiar os gestores municipais com informações técnicas úteis, atualizadas e de fácil compreensão, de forma a auxiliar na criação de políticas públicas adequadas à realidade local e na reorganização da máquina administrativa de forma responsável.

O presente estudo traz uma análise detalhada do Plano Brasil Sem Miséria, lançado pelo governo federal em 2011. Por meio de estudos sobre os programas sociais do governo federal e sobre a forma como vem se dando a descentralização das políticas sociais no país nos últimos governos, a CNM busca mostrar as dificuldades enfrentadas pelos Municípios na execução destas tarefas e auxiliar na discussão sobre a necessidade de reestruturação do pacto federativo, principalmente no que concerne à divisão do bolo tributário e à execução descentralizada de programas de governo.

1. A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E O PACTO FEDERATIVO NO BRASIL

A descentralização de políticas sociais passou a ganhar mais espaço e força no Brasil com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988². Devido à inexistência de uma política nacional que coordenasse esse processo de descentralização houve um baixo sucesso da iniciativa até meados da década de 90. Segundo as pesquisas nesta área, até então, o governo federal não encontrou o melhor caminho estratégico de redefinição de funções das três esferas de governo na área social e não considerou as especificidades dos diversos setores que a compõem³.

Com o passar dos anos e mudanças de administrações federais, o governo veio assumindo um crescente papel na coordenação, financiamento e desenho de programas sociais. Um dos desafios que se apresentam neste novo contexto é a necessidade de ampliação da cooperação entre Governo Federal, Estados e Municípios, como forma de superar um padrão de relacionamento intergovernamental marcado por um federalismo competitivo. Outra característica do federalismo brasileiro que ainda precisa ser superada é a forte desigualdade entre os entes da federação, que se expressa numa péssima distribuição espacial da renda, das atividades empresariais, da infra-estrutura, dos serviços essenciais e da capacidade arrecadatória dos Municípios.

Muitos Municípios brasileiros (cerca de 80%) e também muitos Estados não têm suficiente capacidade arrecadatória própria, dependendo muito das transferências federais. Apesar de boa parte dos Municípios terem aumentado sua capacidade fiscal e também seus gastos na área social, esse processo não ocorreu de forma homogênea em todo o país. A cada ano que passa, as prefeituras têm sido responsáveis por uma elevação na despesa pública em programas assistenciais e pela formulação e implementação de uma miríade de novos programas⁴.

1.1 O peso dos programas sociais nos Municípios

Atualmente, existem centenas de programas federais sendo executados pelos Municípios. Essa quantidade de programas cresce a cada ano. No entanto, esse ímpeto federal de ampliação de políticas sociais traz consigo cada vez mais responsabilidades aos outros entes da federação, principalmente aos Municípios, que executam os programas em nível local. Essa prática vem acarretando despesas adicionais aos cofres municipais, que devem entrar com altas contrapartidas e assumir diversos gastos extras com o custeio dos programas federais. Essa descentralização está ampliando um desequilíbrio já existente no pacto federativo, pois está havendo uma concentração

2 A Constituição de 1988 reestruturou o sistema de políticas sociais, trazendo a concepção de seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção, além da descentralização e da participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema.

3 Draibe (2003).

4 Abrucio e Couto (1996); Arretche (1996); Sumiya (2005)

intensa de políticas públicas nas mãos das prefeituras, sem que haja a devida reforma na distribuição do bolo tributário nacional.

Está havendo um desequilíbrio, pois, na grande maioria das vezes, os repasses do governo federal para a execução dos programas são menores que o custo efetivo dos mesmos. 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. Porém, 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 federal, o que acarreta um desequilíbrio nas contas dos Municípios.

1.2 O pacto federativo

Além de arcar com o peso dos programas governamentais, os Municípios sofrem com o formato do pacto federativo brasileiro, construído de forma desigual e centralizadora. 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 governos dos três níveis da federação é extremamente centralizada na União, que fica com 68%; os Estados com 26%; e os Municípios somente com 5% do total. Esta disparidade é perversa, pois os serviços básicos prestados à população se dão nos Municípios, e são estes que arcam com a maior parte dos custos.

Após 1988 as transferências tributárias e a arrecadação própria dos Municípios tiveram um aumento. No entanto, desde o início dos anos noventa, o governo federal vem transferindo o maior volume possível de atribuições às subunidades federativas, principalmente aos Municípios. Além disso, ao tentar diminuir ou até mesmo evitar o excessivo endividamento das subunidades e evitar crises financeiras, promulgou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, ferramenta que engessou a capacidade de gastos de Estados e Municípios, dificultando o endividamento destas esferas. Merece destaque no aumento das atribuições municipais o SUS, a educação básica com destaque para a educação infantil. As transferências constitucionais feitas para a execução municipal dessas políticas não cobrem o real volume de atribuições que os mesmos geram.

O mesmo problema se dá nas políticas sociais de transferência de renda, recentemente ampliadas com o Plano Brasil Sem Miséria. Com o processo de unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal em 2004 (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Alimentação e Auxílio Gás), que culminou no Programa Bolsa Família, houve um aumento substantivo do volume e da complexidade das atividades a serem realizadas pelos Municípios, que passaram a administrar o Cadastro Único e a acompanhar o desempenho das condicionalidades impostas às famílias beneficiárias.

O cumprimento efetivo de todas as tarefas impostas com o mínimo de qualidade é fiscalizado pelo governo federal, que transfere recursos financeiros para os Municípios executarem o programa (Índice de Gestão Descentralizada – IGD) de acordo com o seu desempenho de gestão, e não de acordo com seus reais gastos. O repasse mensal de recursos financeiros pode não ser efetuado se o Município não atingiu o valor mínimo no cálculo do 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 federal. Segundo estudo realizado pela CNM, existem Municípios, que por serem mal avaliados no índice de gestão, chegam a passar até um ano sem receber qualquer repasse financeiro para a execução do programa, arcando, assim, sozinhos com seus custos⁵.

Esses são apenas alguns exemplos do desequilíbrio e do impasse entre Municípios e Governo Federal na execução de políticas sociais descentralizadas. Trata-se de um problema que precisa de olhos mais atentos por parte do governo, olhos que foquem na construção de uma relação justa de colaboração mútua entre os Entes federativos. A descentralização de políticas sociais é necessária no atual modelo de federalismo brasileiro, mas a reforma na redistribuição do bolo tributário deve também fazer parte deste processo.

Com o surgimento do Plano Brasil Sem Miséria, novas estratégias de fortalecimento e ampliação de programas sociais foram colocadas em marcha. A tarefa é acelerar o processo de superação da extrema pobreza no país, ideal também compartilhado pelos Municípios. No entanto, como veremos a seguir, essa gama de políticas sociais “curativas” e pouco “preventivas”⁶ onera mais uma vez as prefeituras brasileiras, entes ausentes no planejamento das mesmas.

2. O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

O Decreto 7.492 de 2011 instituiu o Plano Brasil Sem Miséria (PBM), um plano governamental com o objetivo de acelerar a superação da extrema pobreza da população em todo o território nacional, com ações estratégicas que priorizam as necessidades peculiares de cada região do país.

Não é um novo programa social

O PBM não é um novo programa social de cunho específico, como muitos pensam. Trata-se de um plano estratégico de integração e articulação de políticas, programas e ações já existentes, de acordo com as maiores necessidades regionais. Houve um mapeamento dos principais proble-

5 Coletânea Estudos Técnicos – Vol. 2 – Os programas governamentais e sua aplicabilidade nos Municípios.

6 O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), aplicado ao Cadastro Único, possibilita uma mensuração detalhada da situação das famílias pobres. Segundo a base de dados de 2012, o governo Dilma Rousseff melhorou a renda dos pobres, mas não seus níveis de acesso a emprego, educação e saúde. O acesso a boas escolas e a bons serviços de saúde gratuitos não vem apresentando melhoras consideráveis. (Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1285016-maior-renda-nao-erradicou-miseria-social.shtml>).

mas sociais de cada região do país. Cada região terá políticas fortalecidas de acordo com suas principais necessidades.

Segundo informações do portal oficial do PBM⁷ na internet, o governo federal celebrou Pactos Regionais com as 27 Unidades Federativas, com a interveniência dos Presidentes das Associações Municipalistas de cada Estado. Os pactos estabelecem as competências e responsabilidades de cada Ente na execução das ações propostas pelo Plano. Cada pacto foi composto por um pacote de medidas condizentes com as principais necessidades sociais da região.

Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Plano também amplia programas já implementados e cria outros novos. Existem cartilhas e sites na internet que mencionam alguns programas sociais já em andamento que estão sofrendo mudanças ou maiores investimentos, assim como a criação de outros novos, como veremos a seguir⁸.

O governo federal afirma que as prefeituras são as principais parceiras nessa nova estratégia. **O principal papel da prefeitura, para o governo, é a ampliação do Cadastro Único, pois o público alvo do PBM são as famílias cadastradas nos Municípios.**

Não é preciso aderir

Os Municípios não precisam aderir ao Plano Brasil Sem Miséria, pois os programas que estão sendo fortalecidos já estão sendo executados pelas prefeituras. Porém, alguns programas estão sofrendo mudanças que exigem a participação direta do Município nessa reestruturação, inclusive adesão.

2.1 Objetivos do Plano

Esse conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes visa aumentar a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre. Isso significa que a ideia do governo federal é:

- Fortalecer os programas voltados ao oferecimento de serviços públicos relacionados à educação, saúde, habitação, documentação, entre outros;
- Garantir uma renda mínima que tire parte da população brasileira da extrema pobreza;

⁷ Ver: www.brasilsemisericia.gov.br

⁸ Foi possível constatar por meio de uma pesquisa em todos os materiais impressos e digitais do governo federal, que é muito difícil compreender exatamente quais programas estão inseridos em cada eixo do Plano e o que se pretende mudar ou fortalecer em cada um. As informações estão esparramadas por cartilhas e pelos web sites do MDS e do Plano Brasil Sem Miséria. Existem algumas ações de fortalecimento ou ampliação de programas que já estão em curso, mas que não estão claramente organizadas no portal do Plano Brasil Sem Miséria na Internet ou não foram informadas na cartilha para os Municípios, dificultando a coleta de informações. Muitas ações importantes do Plano são apenas encontradas em notícias ou na sessão de perguntas freqüentes do portal do MDS, local não muito consultado.

- Propiciar o acesso da população extremamente pobre do meio urbano e rural a oportunidades de ocupação e renda, estimulando o aumento da produção no campo e a geração de ocupação e de renda na cidade.

2.2 Público Alvo

Esse plano pretende melhorar as condições de vida dos brasileiros extremamente pobres. O governo brasileiro considera extremamente pobres aqueles que vivem em lares cuja renda familiar é de até R\$ 70 por pessoa⁹. Esse valor de R\$ 70 é considerado no Brasil como a “linha de miséria”. Abaixo desse ganho mensal per capita, a pessoa é considerada extremamente pobre.

Esse parâmetro foi estabelecido com base em recomendação do Banco Mundial há alguns anos atrás e nunca foi reajustado, apesar do aumento da inflação. Corrigidos, os R\$ 70 de junho de 2011, quando começou o Plano Brasil Sem Miséria, equivaleriam há um pouco mais de R\$ 77 hoje. Se utilizarmos esse valor corrigido como linha da pobreza, teríamos mais de 20 milhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza, e não 16 milhões, como é calculado pelo governo.

2.3 Os Eixos do Plano

2.3.1 ACESSO A SERVIÇOS

O objetivo desse eixo é garantir e ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos de saúde, educação, assistência social, luz, documentação, habitação, segurança alimentar, trabalho infantil e apoio à população em situação de rua. O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), também foi incluído nesse eixo e embora seja voltado à execução de grandes obras de infraestrutura, aparece subdividido de forma confusa em áreas como habitação, saneamento, educação infantil, praças e Unidades Básicas de Saúde (UBS)¹⁰, sem maiores explicações.

Essa gama de serviços públicos envolve dezenas de programas sociais já executados nos Municípios, como: *CRAS (Centro de Referência de Assistência Social)*, *CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social)*, *Brasil Alfabetizado*, *Mais Educação*, *Unidades Básicas de Saúde*, *Equipes de Saúde da Família (ESF)*, *Brasil Sorridente*, *Saúde da Família*, *Olhar Brasil*, *Distribuição de Medicamentos*, *Rede Cegonha*, *Saúde na Escola*, *Cozinhas Comunitárias*, *Banco de Alimentos*, *Moradia Transitória*, *Minha Casa Minha Vida*, *Luz para Todos*, *Programa de Erradicação*

⁹ De acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estão nesta situação 16,2 milhões de brasileiros, o que representa 8,5% da população total. Para informações detalhadas sobre esse recorte do público alvo ver: www.brasil.gov.br/infograficos/brasil-sem-miseria-publico-alvo.

¹⁰ <http://www.brasilemmiseria.gov.br/acesso-servicos>

do Trabalho Infantil (PETI), Centro Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP, entre outros.

Até o presente momento, foram anunciadas algumas mudanças ou maiores investimentos em apenas alguns desses programas, não em todos. Em relação ao **CREAS**, o Plano Brasil Sem Miséria prevê a ampliação da rede, com a expectativa de abrir 570 novas unidades até 2014¹¹. O Plano também prevê a ampliação da rede de Centros POP, com expectativa de criação de 350 unidades até 2014¹².

Segundo notícia do site do Plano Brasil Sem Miséria, o MDS realizou ajustes no **PETI**. O governo anunciou uma ampliação dos recursos repassados a Estados e Municípios e um aprimoramento das ações para que o país cumpra a meta de superar o trabalho infantil até 2020. A expectativa do Plano Brasil Sem Miséria é incluir 200 mil crianças e adolescentes no PETI e realizar campanhas de massa que contribuam com o enfrentamento da situação de trabalho infantil¹³. Vale ressaltar que a cartilha *Plano Brasil Sem Miséria no seu Município* menciona em sua página 19 que o PETI não é um programa do Plano. Certa confusão também existe em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, mencionado abaixo.

O **Programa Minha Casa Minha Vida** (MCMV) sofreu investimentos recentes. O Governo Federal lançou em 12 de junho deste ano uma linha de crédito especial de R\$ 18,7 bilhões para os beneficiários do programa adquirirem móveis e eletrodomésticos. A notícia é de que famílias de qualquer faixa de renda do programa poderão financiar até R\$ 5 mil, com taxas de juros de 5% ao ano e prazo de pagamento de até 48 meses. O acesso aos recursos será por meio de um cartão magnético, emitido pela Caixa Econômica Federal¹⁴.

Na área de saúde, encontramos apenas notícias sobre uma possível ampliação das **Unidades Básicas de Saúde (UBS)**¹⁵ em cidades extremamente pobres. Até 2014, o governo anunciou

11 O **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)** configura-se como uma unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.).

12 O **Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)**, previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em unidade de referência da PSE de Média Complexidade, de natureza pública e estatal. Diferentemente do CREAS, que atua com diversos públicos e oferta, obrigatoriamente, o PAEFI, o Centro POP volta-se, especificamente, para o atendimento especializado à população em situação de rua, devendo ofertar, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

13 O **PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil** é um programa do Governo Federal que visa erradicar todas as formas de trabalho de crianças e adolescentes menores de 16 anos e garantir que freqüentem a escola e atividades sócio-educativas. O público alvo são as famílias com crianças e adolescentes menores de 16 anos envolvidos em situação de trabalho infantil. O Governo Federal paga uma bolsa mensal de R\$ 25 por criança em atividade para a família que retirar a criança do trabalho, em Municípios, na área rural ou urbana, com população inferior a 250.000 habitantes; e de R\$ 40 por criança, em atividade urbana, em capitais, regiões metropolitanas e Municípios com população superior a 250.000 habitantes. As famílias recebem atendimentos nos CREAS. O programa é financiado pelas três esferas de governo – União, Estados e Municípios.

14 O Programa **Minha Casa Minha Vida – PMCMV** foi instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009 e é constituído por dois programas: Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU; Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. Trata-se de um programa habitacional do Governo Federal, que consiste no financiamento da habitação. Tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00.

15 Considera-se que 80% dos atendimentos são feitos nos postos de saúde, desafogando assim o sistema hospitalar público. Segundo dados do governo, até maio de 2013, o país contava com 43 mil UBSs. Os postos de saúde do SUS podem efetuar consultas médicas, curativos, tratamento odontológico, vacinas e coleta de exames laboratoriais. Podem também fornecer medicação básica e também encaminhar para especialidades dependendo do que o paciente apresentar.

que seriam mais de 25.520 UBS construídas, ampliadas ou reformadas, a partir do censo de infraestrutura da Atenção Básica.

Na área de educação, as mudanças giram em torno apenas da ampliação de vagas em creches para crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família e abertura de novas turmas de educação infantil, como veremos adiante.

Outras mudanças colocadas em curso serão mais bem detalhadas abaixo, pois tratam-se de ações que precisam da participação ativa dos Municípios, tais como: ação de creches do Brasil Carinhoso, abertura de novas turmas de educação infantil e abertura de Equipes Volantes para os CRAS.

O que altera para os Municípios

Estão em curso algumas mudanças em alguns programas deste eixo em que é necessária a participação ativa das prefeituras. Na área de educação foi lançada a *ação de creches do Brasil Carinhoso*. O objetivo é ampliar a quantidade de vagas em creches para os mais pobres, além de melhorar o atendimento às crianças. Os Municípios **devem aderir a essa ação e fazer o levantamento das crianças beneficiárias do Bolsa Família matriculadas em creches** e verificar também a necessidade de abertura de novas turmas. Essas informações devem ser repassadas ao MEC por meio do SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle.

A partir daí será feita a transferência de recursos adicionais para a ampliação da quantidade de vagas em creches, repassados em conta específica pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Segundo o governo federal, as vagas ocupadas por beneficiários do Bolsa Família de 0 a 48 meses deverão ter seus valores suplementados em 50%. Logo à frente será apresentada uma pesquisa feita junto a uma amostra de Municípios em que explora como anda esse processo de suplementação¹⁶.

Também está prevista a **antecipação de recursos do FUNDEB para as vagas em novas turmas de educação infantil**. Para receber os recursos relativos às novas turmas os Municípios devem inserir no SIMEC o endereço da creche onde funcionará a nova turma, fotos do local, data de início das turmas, quantidade de crianças (do Bolsa Família ou não).

Na área de Assistência Social, na Proteção Social Básica (PSB), está sendo apoiada a criação das **Equipes Volantes** nos Municípios. A Equipe Volante é uma equipe adicional que integra o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), com objetivo de prestar serviços no território de

16 Informações retiradas da Cartilha “O Plano Brasil Sem Miséria no seu Município”, lançada pelo MDS no início deste ano de 2013.

abrangência desse centro. Também é responsável por incluir as famílias no Cadastro Único, realizar encaminhamentos necessários para acesso à renda, bem como para serviços de Proteção Social Especial e para serviços de outros setores, quando necessário.

O governo não financia Equipes Volantes em todos os Municípios. Só podem requerer o auxílio aqueles Municípios que já tenham implantado pelo menos um CRAS e cujo território é extenso, em especial com presença de comunidades rurais ou tradicionais e que podem ter como características a alta dispersão populacional, presença de comunidades isoladas e/ou de difícil acesso, com prioridade para aquelas em situação de extrema pobreza e que precisam ser alcançadas pelos serviços socioassistenciais de proteção básica. As ações por Equipe Volante serão financiadas por meio do Piso Básico Variável. O valor de referência será de R\$ 4.500,00/mês, por CRAS, o qual deve ofertar serviços de proteção social básica e ações por meio de Equipe Volante por 40 horas por semana, independentemente da carga horária dos seus profissionais¹⁷.

2.3.2 Garantia de Renda

Este eixo de atuação do Plano Brasil Sem Miséria é relativo aos programas de transferência monetária. Um dos objetivos do Plano é elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza. Faz parte desse eixo o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Ação Brasil Carinhoso.

O **Programa Bolsa Família**¹⁸ não é uma política universal, ou seja, não beneficia todas as famílias pobres (renda de até R\$ 140,00) e extremamente pobres (renda familiar mensal per capita de R\$ 70,00) do País. Existem cotas de famílias por Município passíveis de serem beneficiadas. Ou seja, o governo federal determina o número de famílias que podem ser cadastradas por Município. Muitas acabam ficando fora do programa.

Um dos objetivos do Plano Brasil Sem Miséria é incluir 800 mil novas famílias no programa até dezembro deste ano (2013). Além disso, amplia o limite de crianças e adolescentes com até 15 anos para receber o benefício por família. Antes, poderiam receber o benefício até três crianças por família, independentemente do número de filhos desta faixa etária que a mesma tivesse. Agora, esse número aumentou para cinco. O governo estimou que essa ampliação incluirá 1,3 milhões de novas crianças e adolescentes no programa. Além disso, o benefício para as famílias pobres (variável) foi ampliado para gestantes e nutrizes. O “benefício variável nutriz” (de R\$ 32) visa ajudar na nutri-

17 Verificar junto ao MDS novo prazo para aceite e inscrição de equipes volantes. Para fazer jus ao referido cofinanciamento, o (a) Secretário (a) de Assistência Social municipal deve formalizar o aceite, em Termo de Aceite disponibilizado pelo MDS, no seguinte endereço eletrônico: <http://aplicacoes.mds.gov.br/saqi/FerramentasSAGI>.

18 O **Programa Bolsa Família** foi instituído pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. O programa se dá por meio de transferência de renda diretamente ao beneficiário. Se divide em benefício básico e variável. O básico é concedido às famílias em extrema pobreza, independente da composição familiar. O variável é concedido às famílias em situação de pobreza que possuam nutrizes, crianças e adolescentes em sua composição. Os valores dos benefícios pagos pelo PBF variam de acordo com as características de cada família, considerando sua renda mensal por pessoa, o número de crianças e adolescentes de até 17 anos, de gestantes, nutrizes e de componentes da família. Para mais informações ver: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> e <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>.

ção dos bebês de zero a seis meses. O “benefício variável à gestante”, também no valor de R\$ 32, é pago em nove parcelas a partir do momento em que a mulher é identificada pela rede de saúde como gestante. Outra ação implementada no programa é o retorno garantido ao PBF para quem solicitou desligamento voluntário. O governo também anunciou um reajuste de 45% no valor do benefício pago às crianças de até 15 anos.

Além dessa expansão do PBF, o governo afirma que está negociando com os Estados e Municípios a adoção de programas municipais e estaduais complementares de transferência de renda. O portal na internet do Plano Brasil Sem Miséria informa que os governos do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Distrito Federal, São Paulo, Rondônia, Amapá, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso possuem programas complementares.

O **Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)** assegura a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar *per capita* deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente. O benefício é pago pelo governo federal (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome), e a operacionalização do reconhecimento do direito é do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS¹⁹.

Em dezembro de 2011, o BPC atingiu 3.595.337 de beneficiários, sendo 53% de pessoas com deficiência e 47% de idosos. Segundo a cartilha *O Suas no Plano Brasil Sem Miséria* a meta do Plano Brasil Sem Miséria é incorporar mais 145 mil idosos extremamente pobres ao BPC, até 2014, por meio da Busca Ativa²⁰.

As **Ações do Brasil Carinhoso** neste eixo incluem: a expansão da distribuição de doses de Vitamina A para crianças entre seis meses e cinco anos nas Unidades Básicas de Saúde e em campanhas de vacinação; o aumento da oferta de sulfato ferroso na Rede de Atenção Básica de Saúde para crianças menores de 24 meses; a distribuição gratuita, nas unidades do “Aqui Tem Farmácia Popular”, de medicamentos para asma – a segunda maior causa de internação e óbito de crianças; e o pagamento do Benefício do Brasil Carinhoso no Bolsa Família a todas as famílias em extrema pobreza com pelo menos um filho de até 15 anos.

19 O **Benefício de Prestação continuada da Assistência Social – BPC** foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7/12/1993; pelas Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS e pelos Decretos nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 e nº 6.564, de 12 de setembro de 2008.

20 Informações retiradas da cartilha *O Suas no Plano Brasil Sem Miséria*, páginas 12 e 15.

O que altera para os Municípios

Uma das principais estratégias do Plano Brasil Sem Miséria é a chamada **Busca Ativa**. Como o governo pretende aumentar a quantidade de beneficiários do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, as prefeituras estão tendo que realizar um amplo trabalho de busca de cerca de 800 mil novas famílias extremamente pobres ainda não localizadas. Muitas dessas famílias vivem em bolsões de pobreza das grandes cidades, em lugares distantes ou em outras áreas onde o acesso aos programas e serviços públicos é difícil²¹.

Toda a estratégia do Busca Ativa recai sobre os Municípios. É preciso mobilizar a equipe municipal do Cadastro Único²² para localizar, identificar e cadastrar a população extremamente pobre que ainda não está inserida neste banco de dados. O governo também está estimulando o cadastro de pessoas em situação de rua e idosos em situação de extrema pobreza. **Para dar conta deste desafio, é fundamental que as Secretarias Municipais de Assistência Social organizem e estruturem a área de Vigilância Socioassistencial do SUAS**, que tem como objetivo o levantamento e organização de informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos. Assim, é possível definir onde e como vivem os indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade e de que maneira eles podem ter acesso a serviços e benefícios.

A Vigilância Socioassistencial deve utilizar as informações do Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico e de outras fontes disponíveis, para identificar as famílias e indivíduos potencialmente mais vulneráveis. Estas informações devem ser repassadas de forma detalhada às equipes dos serviços e especialmente aos CRAS, para que sejam realizadas ações de Busca Ativa direcionadas a estas famílias e indivíduos. Isso permite aos CRAS romper com a lógica da demanda espontânea, pela qual cabe às famílias procurar os serviços do Estado e ir ao encontro das famílias para lhes assegurar direitos e ofertar oportunidades.

Além de localizar e cadastrar todas as famílias extremamente pobres que ainda não estão inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico, as Secretarias Municipais de Assistência Social devem se comprometer em **realizar a Busca Ativa das famílias mais vulneráveis que já estão inscritas no Cadastro, facilitando seu acesso aos serviços públicos** ofertados pela própria área de Assistência e por outras políticas sociais.

A gestão do Cadastro Único já é realizada pelas prefeituras há muitos anos. Para realizar o cadastramento das famílias de baixa renda, o registro dessas informações no Sistema de Cadastro

21 O Município deve atentar também para o nível de cobertura do programa na cidade. Para mais informações sobre a cobertura, visite www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios. Neste sistema, o Município visualiza o número exato de novas famílias que deve cadastrar e quantas faltam para atingir sua cota.

22 O Cadastro Único para Programas Sociais é o sistema que registra as informações sobre cada família de baixa renda, identificando seus membros e suas condições econômicas e sociais: o endereço, as condições da moradia, a situação escolar e de trabalho de cada pessoa da família, entre outras informações. Suas informações são regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011.

Único e a atualização dos dados a cada dois anos, é necessário que o Município possua uma equipe de entrevistadores, responsável por preencher os formulários de cadastramento, e uma equipe de operadores do sistema, responsável por digitar os dados. O Município é quem arca com os salários e encargos dessa equipe.

Também é de responsabilidade do Município a criação de mecanismos para identificar as famílias que devem ser cadastradas, a capacitação dos entrevistadores para que a coleta de dados e a entrevista com a família sejam realizadas com uma abordagem adequada e preferencialmente na casa das famílias. A atualização dos dados cadastrais é feita, no máximo, a cada dois anos, contados da data da inclusão ou da última atualização dos dados da família. O governo federal determina que as informações sejam atualizadas sempre que houver mudanças na composição familiar, no endereço ou nas condições socioeconômicas das famílias.

É necessário manter uma estrutura **para o desenvolvimento das atividades de gestão do Cadastro Único, com:**

- Local para arquivamento dos formulários;
- Local para o trabalho dos digitadores;
- Computadores, acesso à internet e impressoras;
- Postos de atendimento para as famílias que desejarem se cadastrar ou atualizar seus dados. Esses postos de atendimento devem possuir condições mínimas para o recebimento das famílias: sanitário, acessibilidade para deficientes, atendimento preferencial a idosos e gestantes, água potável, entre outras.

Além disso, o Município recebe as seguintes responsabilidades:

- 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 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.

Para a realização de todo este trabalho, as prefeituras recebem recursos do governo federal por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O índice é um número indicador que mede a qualidade da gestão municipal tanto do Bolsa Família quanto do Cadastro Único (CadÚnico). O IGD determina qual será o repasse mensal de recursos financeiros. Quanto maior o IGD conseguido pe-

lo Município, maior será o valor do recurso que receberá do MDS para fazer a gestão do Cadastro Único e de todas as outras funções elencadas acima.

Na prática, o Município executa as principais e mais trabalhosas tarefas para a manutenção do Cadastro Único e do Bolsa Família. Mas, para receber repasse financeiro do governo para a execução dessas tarefas, é julgado segundo sua capacidade de gestão do programa. Quanto melhor for o desempenho das tarefas relativas à administração do Cadastro Único e ao acompanhamento das condicionalidades nas área de saúde e educação, maior será o repasse que receberá do governo federal.

Com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria a tarefa de incluir famílias no Cadastro Único foi amplamente intensificada, principalmente pelo fato de que agora é o Município que deve ir atrás das famílias passíveis de serem cadastradas, onde quer que elas estejam. Para isso, o governo federal anunciou que está aumentando o repasse do IGD por meio de uma mudança no cálculo e que, como vimos acima, está financiando a criação de Equipes Volantes em alguns Municípios.

Logo à frente analisaremos melhor a posição das prefeituras em relação a essas promessas, com base nos resultados de uma pesquisa realizada junto a uma amostra de Municípios.

2.3.3 Inclusão Produtiva

Esse eixo tem como objetivo propiciar o acesso da população em extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda e apresenta estratégias diferenciadas para o meio urbano e o rural. O estímulo ao aumento da produção no campo e a geração de ocupação e de renda na cidade.

Inclusão produtiva rural

Na área rural, onde se encontra 47% do público do Brasil Sem Miséria, o Plano pretende fortalecer as atividades realizadas pelas famílias extremamente pobres da agricultura familiar, aumentando a sua capacidade produtiva e a entrada de seus produtos nos mercados consumidores, através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e de água.

Foram anunciadas algumas ações e a continuação de alguns programas estratégicos para o meio rural como:

Assistência Técnica – A Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) é um serviço de educação não formal em que agentes capacitados auxiliam agricultores familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais para que melhorem suas atividades produtivas para autoconsumo e para comercialização do excedente. A partir do diagnóstico de cada unidade de produção familiar, é elaborado um projeto de estruturação produtiva e social, com tecnologias adequa-

das à realidade local, ao perfil do público beneficiado e à sustentabilidade ambiental. O acompanhamento será feito por visitas técnicas. Os Municípios a serem atendidos são definidos conjuntamente pelo MDA e pelo MDS levando em conta especialmente a incidência de pobreza extrema e as informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a quantidade de estabelecimentos familiares²³.

Fomento – Visa a transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis, condicionada à adesão a um projeto de estruturação da unidade produtiva familiar. No **Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais**, as famílias agricultoras extremamente pobres recebem recursos para financiar a implantação dos projetos de estruturação produtiva elaborados juntamente com os técnicos de Ater. O pagamento é feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) diretamente aos agricultores, por meio do cartão do Bolsa Família ou pelo Cartão Cidadão.

Acesso a mercados públicos e privados – Ampliação do número de agricultores familiares no **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**, que prevê o aumento da compra da produção por parte de instituições públicas e filantrópicas (hospitais, escolas, universidades, creches e presídios) e estabelecimentos privados, como supermercados. Uma das metas do Brasil Sem Miséria para a zona rural é aumentar em quatro vezes o número de agricultores familiares atendidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Água e Luz para todos – Com o **Programa Água para Todos** pretende-se atender 750 mil famílias com a construção de cisternas e sistemas simplificados coletivos. Também é previsto um “KIT irrigação” para pequenas propriedades e recuperação de poços artesianos. Será dada continuidade ao **Programa Luz para Todos**, que beneficia famílias sem energia elétrica. A meta é que mais 257 mil famílias tenham acesso à energia elétrica até 2014.

Bolsa Verde – O **Programa Bolsa Verde** foi recentemente criado pelo governo federal. Trata-se de um programa de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades sustentáveis. O benefício de R\$ 300 é transferido a cada trimestre como parte do Plano Brasil Sem Miséria. O Bolsa Verde será destinado às famílias que atuam em unidades de conservação e assentamentos da reforma agrária ambientalmente diferenciados, de acordo com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O valor é transferido por meio do cartão do Bolsa Família.

Documentação da trabalhadora rural – Este eixo também prevê a continuação do **Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)**, que assegura o acesso gratuí-

23 Para saber se seu Município está contemplado, consulte www.mda.gov.br/portal/institucional/Chamamento_de_Projetos.

to à documentação civil, trabalhista e jurídica para as mulheres rurais, acampadas e assentadas da reforma agrária, ribeirinhas, extrativistas, indígenas e quilombolas, dentre outras.

O que altera para os Municípios

No PNDTR, o governo sugere que a prefeitura ajude fazendo o levantamento da demanda por documentação para mulheres rurais e encaminhando o resultado ao Comitê Gestor Estadual do PNDTR, coordenado pelas delegacias federais do MDA e Superintendências do Incra. Uma vez definida a data para o mutirão, o Município pode apoiar sua realização com infraestrutura, auxílio no deslocamento de beneficiárias e divulgação, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e de agentes de saúde, entre outros.

Se o Município possuir serviços de Ater, o governo também sugere que procure a entidade que presta os serviços para discutir atuação conjunta da secretaria municipal de agricultura e dos agentes de Ater. A prefeitura também pode fazer uma parceria com essa instituição para inclusão no Cadastro Único das famílias extremamente pobres identificadas em campo pelos técnicos de Ater.

No caso do PAA, são os Estados, os Municípios ou a Conab que, com recursos repassados pelo governo federal, compram os alimentos dos agricultores familiares. No entanto, o MDS divulgou que começou a substituir seus convênios com Estados e Municípios pela assinatura de termos de adesão, via sistema informatizado, modificando a forma de pagar os agricultores familiares. Esse novo modelo substituirá os atuais convênios, conforme eles expirem. No novo modelo, o pagamento é feito pelo MDS diretamente ao agricultor familiar e/ou a suas organizações, por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA.

Em relação ao Programa Bolsa Verde, o governo informou ser importante que os prefeitos garantam a inclusão das famílias no Cadastro Único e estimulem parcerias entre a equipe municipal do Cadastro Único, a área da Assistência Social e as equipes do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Incra que atuam nas áreas de conservação.

Inclusão produtiva urbana

Para a área urbana foi pensada a articulação de algumas ações e programas para a inserção dos brasileiros extremamente pobres, público alvo do Plano, no mercado de trabalho.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)²⁴ é um dos programas mais importantes neste eixo. Em Parceria com o Ministério da Educação – MEC, a idéia

²⁴ O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal em 2011, por meio da Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011.

do governo é ampliar a oferta de vagas em cursos de formação inicial e continuada, com duração mínima de 160 horas, para pessoas inscritas no Cadastro Único. Os cursos serão ofertados pelo Sistema Nacional de Aprendizagem e pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Os governos municipais foram indicados como os parceiros centrais, pois receberam as atribuições de coordenação dos processos de mobilização do público-alvo, pré-matrícula, acompanhamento e encaminhamento dos alunos a outras políticas e programas do BSM. A meta do Plano é capacitar 1 milhão de pessoas do Cadastro Único até 2014. Para isso, os Municípios, mais uma vez, terão muito trabalho pela frente.

O governo afirma que o Pronatec Brasil Sem Miséria e o **Programa Mulheres Mil**²⁵ são programas que operam com instituições de reconhecida qualidade técnica, como as entidades do Sistema “S” e os institutos federais de ensino técnico e tecnológico, com oferta gratuita de mais de 200 tipos de cursos de formação inicial e continuada, sintonizados com a vocação econômica de cada região. Foi anunciado também que os alunos receberiam material pedagógico, lanche e transporte gratuitamente do governo federal. A idéia é realizar uma articulação com o Sistema Nacional de Empregos (SINE), para a colocação dessa população no mercado de trabalho. O MDS divulgou que firmaria parcerias com entidades representativas de empregadores, com o objetivo de captar vagas de emprego para o público do Plano. Não se sabe ainda como anda esta estratégia em Municípios pequenos, onde inexistem vagas de emprego para a população, seja ela o público do Plano ou não.

Outro objetivo desse eixo de inclusão produtiva urbana é **estimular o microempreendedor individual (MEI)**, com prioridade para aqueles que são beneficiários do Bolsa Família. O governo afirmou que desenvolveria ações para trazer o MEI para a formalidade e prestar assistência técnica a este público, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Uma dessas ações seria a articulação com os bancos públicos para que estes ampliem o microcrédito produtivo e orientado, com redução de juros, aumento da oferta de linhas de crédito e ampliação do apoio técnico. A meta do governo é formalizar 200.000 novas pessoas do Cadastro Único e prestar 200.000 atendimentos técnicos por meio do **Programa Negócio a Negócio** até 2014.

A inclusão produtiva urbana também pretende atuar na **promoção de cooperativas de catadores**, com ações de fomento e qualificação profissional dos catadores de material reciclado. A prioridade seria atender capitais e regiões metropolitanas, apoiar as prefeituras em programas de coleta seletiva, além de capacitar catadores e viabilizar infraestrutura e redes de comercialização.

A **economia solidária** também é foco deste eixo, compreendendo ações de estímulo à criação de empreendimentos autogestionados, microcrédito produtivo orientado e assistência técnica

25 O **PROGRAMA MULHERES MIL**, em parceria com o Ministério da Educação – MEC, visa ações de promoção de escolarização e formação profissional para mulheres em situação de vulnerabilidade social. Os cursos serão ofertados pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Em 2012, a meta foi de 20.000 mulheres atendidas e, até 2014, a meta é chegar a 100.000 atendimentos.

e apoio à comercialização de produtos e serviços desses empreendimentos. São iniciativas desenvolvidas em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SNAES), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que pretendem proporcionar oportunidades de geração de renda para o público do Plano Brasil Sem Miséria.

Já o **Programa Crescer**²⁶ visa parcerias com bancos públicos para a ampliação do acesso ao microcrédito produtivo orientado para estimular o aprimoramento e fortalecimento de pequenos negócios das pessoas inscritas no Cadastro Único.

O que altera para os Municípios

O PRONATEC trouxe algumas novas tarefas aos Municípios. O Município deverá, primeiramente, se informar sobre a possibilidade de oferta de cursos locais. Para aderir ao novo programa, o Município deve preencher um Formulário Eletrônico de Adesão ao Pronatec/BSM que está disponível no portal do Plano Brasil Sem Miséria na internet. Para a adesão é preciso usar a senha do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Depois de preenchido o formulário, a prefeitura deve enviar uma mensagem para inclusaoprodutiva@mds.gov.br comunicando o preenchimento e o MDS providenciará a habilitação da prefeitura no sistema de gestão eletrônica do Pronatec, o Sistec (Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica, do MEC) e orientará o interlocutor municipal sobre os procedimentos de primeiro acesso.

As prefeituras habilitadas a operar o Pronatec Brasil Sem Miséria devem pactuar com o MDS os cursos e vagas que serão oferecidos, de acordo com as maiores demandas econômicas do Município. Uma vez instituídos os cursos, é responsabilidade também da prefeitura anunciar os cursos disponíveis e estimular o interesse do público-alvo. Para isso, o governo sugere que usem carros de som e eventos, por exemplo. Em seguida, o Município deve fazer a pré-matrícula dos beneficiários no sistema do MEC chamado SISTEC e acompanhá-los ao longo do curso.

O Município deverá também articular oportunidades de trabalho e emprego para os alunos, por meio da inscrição dos beneficiários no Sistema Nacional de Emprego (Sine) ou da articulação com o empresariado local para a contratação dos formandos.

Essa extensa gama de tarefas transferidas aos Municípios poderão ser recompensadas financeiramente pelo governo federal por meio do Programa Acessuas Trabalho – Programa Nacio-

²⁶ O **Microcrédito Produtivo Orientado – Programa Crescer**, coordenado pelo Ministério da Fazenda, pretende facilitar o acesso ao crédito junto a bancos públicos para que o público do Brasil Sem Miséria possa ampliar pequenos negócios. O programa é baseado em taxas de juros mais baixas, mais dinheiro disponível e menos burocracia para a tomada de crédito. O valor de cada operação de crédito, destinada a capital de giro ou investimento pode chegar a R\$ 15 mil, e deve estar vinculada a atividades produtivas e não ao consumo. Os interessados devem procurar a instituição financeira do seu Município para mais informações sobre o acesso a esse crédito orientações sobre como utilizá-lo.

nal de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho, que visa transferir recursos do governo federal à área de assistência social dos Municípios para que eles desenvolvam ações que contribuam na integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho.

3. O que dizem os Municípios sobre o Plano Brasil Sem Miséria

Segundo o detalhamento feito acima, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, as tarefas dos Municípios na execução de alguns programas federais aumentaram consideravelmente. O próprio governo anunciou que haveria muito trabalho pela frente para os Municípios, mas também afirmou que os mesmos já recebiam um volume expressivo de recursos financeiros repassados de forma simples e rápida pelo governo federal²⁷, o que facilitaria o trabalho. Na realidade, segundo os Municípios, o trabalho aumentou, mas os recursos recebidos nunca foram de um volume expressivo, nem mesmo repassados de forma simples e rápida.

Com o objetivo de enriquecer esse estudo e decifrar melhor a posição dos Municípios em relação aos programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria diretamente executados por eles nas áreas de assistência social, saúde e educação, a CNM realizou uma pesquisa, por meio de aplicação de questionários, junto a uma amostra de 173 Municípios brasileiros de todas as regiões e portes populacionais.

A primeira questão foi referente ao **Plano Municipal de Superação da Extrema Pobreza**. A cartilha “O Plano Brasil Sem Miséria no seu Município” traz um subcapítulo (pag. 9 e 10) sobre a superação da miséria nos Municípios, sugerindo que estes elaborem um Plano Municipal de Superação da Extrema Pobreza, com a inclusão de ações próprias, do governo federal e do governo estadual. Não é fornecida qualquer metodologia ou orientação específica sobre como elaborar o Plano Municipal, seja na cartilha, seja em qualquer outro material do governo.

Indagados sobre a criação dessa estratégia, 58% dos Municípios pesquisados informaram que não tomaram a iniciativa ainda. Dentro desse grupo, a maioria afirmou que não recebeu qualquer orientação técnica do MDS sobre a metodologia de construção desse mecanismo. Outra resposta freqüente foi a de que não havia extrema pobreza no Município, razão excludente quanto à necessidade de criação de um plano.

As respostas ficaram divididas quando os Municípios foram indagados diretamente sobre a disponibilização de **orientações do governo federal sobre a metodologia de criação do Plano**. Na soma de todas as regiões, 41% dos entrevistados disseram não ter recebido qualquer orientação e 36% confirmou que o MDS está orientando. Os Municípios que estão sendo amparados na cons-

27 Informações retiradas da Cartilha “O Plano Brasil Sem Miséria no seu Município”, lançada pelo MDS no início deste ano de 2013, pag. 8.

trução do plano se encontram, em sua maioria, localizados nas regiões norte e nordeste, localidades com maior concentração de extrema pobreza. A maioria dos Municípios do Sul e Centro Oeste afirmou que não recebeu qualquer orientação nesse sentido.

O município já criou o Plano Municipal de Superação da Extrema Pobreza?		
100	Não	58%
15	Sim	9%
38	Está em andamento	22%
18	Não sabe	11%
171	Total	100%

O Governo Federal está disponibilizando orientações sobre método e conteúdo do Plano Municipal de Superação da Extrema Pobreza?		
69	Não	41%
62	Sim	36%
39	Não sabe	23%
170	Total	100%

3.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como o principal objetivo do Plano Brasil Sem Miséria é a transferência de renda, o governo federal vem pressionando os Municípios para que encontrem as famílias em extrema pobreza no seu território e cadastrem-nas no CadÚnico, para que recebam os benefícios dos programas sociais que operam por meio desse sistema. Esse trabalho de busca e cadastro de famílias foi denominado de **Busca Ativa**²⁸, como já exposto em capítulo anterior. Em questão específica sobre esse trabalho de busca que deve ser efetuado pelos Municípios, a maioria dos pesquisados afirmou que já colocou em prática a estratégia sugerida pelo governo federal (77%).

É interessante salientar aqui os motivos que levaram 4% dos entrevistados a não iniciarem a estratégia de Busca Ativa. Mesmo se tratando de uma amostra de pesquisa reduzida, a presença de sete Municípios neste grupo que não implantaram a estratégia indica que pode haver um número expressivo de prefeituras que estão com dificuldades técnicas e financeiras para executar essa tarefa. Os motivos alegados foram: falta de dados municipais sobre a localização das famílias em extrema pobreza; estratégia já desenvolvida pelo posto de saúde, tendo em vista o tamanho reduzido do

28 A Busca Ativa se desdobra em três estratégias: (1) Busca Ativa para Cadastramento: trata-se de localizar as famílias extremamente pobres, incluí-las no CadÚnico e atualizar suas informações cadastrais; (2) Busca Ativa para Acessar Benefícios: incluir no Bolsa Família, no Bolsa Verde, no Fomento a Atividades Produtivas, na Erradicação do Trabalho Infantil e no Benefício de Prestação Continuada todas as famílias que atendam os critérios de elegibilidade; (3) Busca Ativa para Acessar Serviços: neste caso, o Estado se assegura que as famílias extremamente pobres tenham acessos aos serviços sociais básicos de saúde, saneamento, educação, assistência social, trabalho e segurança alimentar e nutricional, entre outros.

Município; falta de conhecimento sobre a estratégia Busca Ativa; e falta de equipe técnica suficiente para a execução deste trabalho.

Os Municípios também foram indagados sobre a existência de algum tipo de apoio por parte do governo para incrementar a busca de famílias a serem cadastradas. Praticamente metade deles respondeu que está recebendo apoio do governo federal. A maior parte afirmou que este apoio é financeiro e chega por meio do IGD. Apenas quatro mencionaram que o apoio chegou com a criação da equipe volante e um Município do estado de São Paulo afirmou que recebe cofinanciamento do governo do estado por meio do programa São Paulo Solidária. A minoria respondeu (4) que recebe apoio técnico do MDS por meio de videoconferências e informativos. Apenas um informou ter recebido capacitação.

O seu Município fortaleceu a estratégia da BUSCA ATIVA para localizar e incluir no Cadastro Único todas as famílias extremamente pobres, assim como para encaminhar essas famílias aos serviços da rede de proteção social?

7	Não	4%
132	Sim	77%
30	Está em andamento	18%
2	Não sabe	1%
171	Total	100%

O seu Município está recebendo algum apoio do Governo Federal para a implementação da estratégia de BUSCA ATIVA?

81	Sim	52%
-	Não	0%
75	Não sabe	48%
156	Total	100%

Para ajudar na tarefa de encontrar e cadastrar as famílias, o Plano Brasil Sem Miséria lançou a ideia das Equipes Volantes da assistência social e informou que ampliaria o volume de recursos repassados pelo governo federal para as prefeituras por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Muitos Municípios informaram que o apoio do governo federal para colocar em prática a estratégia de Busca Ativa vem por meio do IGD. Quando indagados se houve um reajuste no repasse do IGD, como divulgado pelo governo, 49% dos entrevistados responderam que sim, 28% responderam que não e 23% não souberam responder.

Com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria o Governo Federal reajustou o valor do IGD-PBF repassado ao Município?

83	Sim	49%
47	Não	28%
39	Não sabe	23%
169	Total	100%

O governo pede também para que as prefeituras contratem um profissional qualificado para ser o gestor municipal do Bolsa Família e do CadÚnico²⁹. Dos 170 Municípios que responderam a questão abaixo, apenas um afirmou que não possui este profissional. Trata-se de um pequeno Município do Estado de São Paulo, com sete mil habitantes. Alegou não contar com recursos suficientes para arcar com o salário do gestor. Esse é um problema recorrente nos pequenos Municípios. Geralmente, os poucos recursos que recebem do IGD não são suficientes para cobrir os gastos com a equipe e os equipamentos necessários para a administração local do programa.

O município designou um profissional para ser o Gestor Municipal do Bolsa Família e do Cadastro Único?

1	Não	1%
165	Sim	97%
4	Está em andamento	2%
-	Não sabe	0%
170	Total	100%

Um dos objetivos do Plano Brasil Sem Miséria é aumentar a quantidade de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) no país. Dentre os Municípios pesquisados, 98% afirmaram possuir CRAS. Esse centro executa o Serviço de Atendimento Integral à Família (Paif), um trabalho que visa o fortalecimento dos vínculos afetivos e familiares.

O cofinanciamento é repassado por meio do piso básico fixo, regulamentado pela Portaria nº. 442/05, que custeia os serviços para implementação e manutenção do CRAS, mas varia conforme o porte do Município e a quantidade de famílias referenciadas (R\$1.80 por família referenciada). Com esse recurso, o Município pode adquirir material de custeio e utilizar 60% para manutenção da equipe (pelo menos um profissional de nível superior e dois de nível médio). No entanto, esse valor, calculado segundo o número de famílias atendidas, não cobre os reais gastos com esses centros, que acabam, em parte, sendo assumidos pelas prefeituras.

²⁹ O gestor municipal do Bolsa Família e do Cadastro Único vai zelar pela atualização cadastral das famílias do Bolsa, evitando que elas tenham benefícios bloqueados ou cancelados por falta de atualização. O gestor também cuida das atividades de averiguação de inconsistências e/ou irregularidades cadastrais e acompanha a cobertura do Cadastro e do Bolsa Família no Município.

A presente pesquisa mostrou que, entre os municípios que possuem CRAS (137): 68% afirmaram que o centro é mantido pelo município e pelo governo federal; 16% afirmaram que é mantido exclusivamente pelo município; e 16% afirmaram que é mantido pelo município e pelo governo estadual.

3.2 CRACK

O governo federal lançou em dezembro de 2011 um conjunto de medidas integradas para o enfrentamento ao crack e outras drogas, ações que fariam parte do Plano Brasil Sem Miséria. Foi anunciada uma verba de R\$45 milhões destinada a reforçar as ações do serviço especializado de abordagem de rua, realizadas pelos Municípios nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).³⁰

A presente pesquisa perguntou aos Municípios se estão recebendo essa suplementação de repasses financeiros para reforçar os trabalhos de enfrentamento ao crack e outras drogas. Dos 167 Municípios que responderam a essa questão, a grande maioria (90%) afirmou que não está recebendo esse apoio financeiro. Isto mostra que alguns problemas podem estar acontecendo, como: ainda não está claro para os Municípios quais são as vias para terem acesso a esses recursos e como é feito o repasse; ou os recursos estão sendo transferidos dentro de outros repasses já realizados e os Municípios não estão cientes; ou os recursos ainda não estão sendo repassados para a maioria dos Municípios.

O seu Município recebeu repasse financeiro para reforçar ações no enfrentamento ao crack e outras drogas?

17	Sim	10%
150	Não	90%
167	Total	100%

Em novembro de 2010, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), preocupada com a alarmante proliferação do uso do crack no país, realizou uma pesquisa em 3.950 Municípios brasileiros³¹. O objetivo foi investigar se a droga já estava presente em todos os Municípios, como o poder público municipal estava organizado para enfrentar este problema e qual a participação da União e dos Estados no enfrentamento da questão.

30 As ações da estratégia "Crack, é possível vencer" se estruturam em três eixos: cuidado, autoridade e prevenção. O primeiro inclui a ampliação e qualificação da rede de atenção à saúde voltada aos usuários de drogas. O segundo tem como foco a integração das ações de inteligência e cooperação da polícia. O terceiro prevê iniciativas em escolas e com a população para esclarecer e alertar sobre o problema.

31 http://portal.cnm.org.br/sites/9700/9797/Geografia/Atualizado_MapeamentodoCracknosmunicipiosbrasilv4.pdf

Os resultados revelaram que 98% dos Municípios pesquisados já enfrentavam problemas sociais com o tráfico e o consumo do crack e outras drogas. Esta foi a primeira pesquisa em nível nacional sobre a temática.

Com base nessa pesquisa e nas demandas municipais a CNM criou o Observatório do Crack³². O portal é uma ferramenta fundamental para a gestão de ações municipais intersetoriais. Dispõe de informações completas da pesquisa realizada pela CNM em 2010 – Mapeamento do crack nos Municípios brasileiros – e suas atualizações, o que possibilita uma avaliação da situação enfrentada por cada ente municipal, além de orientar a gestão local para a estruturação e organização de ações e serviços de monitoramento e controle do crack e outras drogas. O Observatório do Crack também tem a finalidade de captar e divulgar informações atualizadas sobre a situação real da circulação e consumo de drogas nos Municípios, bem como políticas locais de enfrentamento do problema, tipos de estruturas assistenciais, programas sociais, iniciativas inovadoras e experiências bem sucedidas.

3.3 EDUCAÇÃO

Na área de educação, a principal medida anunciada pelo Plano Brasil Sem Miséria foi a **Ação de creches do Brasil Carinhoso**. Segundo o governo federal, a adesão dos Municípios à ação de creches do Brasil Carinhoso proporcionaria transferências de recursos para a ampliação imediata da quantidade de vagas para os mais pobres, além da melhoria no atendimento às crianças.

Indagados sobre a promessa de suplementação de 50% no valor repassado para cada vaga de creche ocupada por crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do Bolsa Família, 55% dos Municípios pesquisados responderam que ainda não tiveram acesso a esse recurso adicional. Dentre os motivos informados para o não recebimento, a maioria (38%) alegou que ainda não forneceu ao MEC as informações sobre as vagas ocupadas por beneficiários do PBF. Outra parte (33%) disse que já passou as informações ao MEC, mas ainda não teve acesso aos recursos adicionais. Já um terceiro grupo, de 29% dos entrevistados, relatou que não possui esse público em suas creches.

32 <http://www.cnm.org.br/crack/>

No âmbito do Brasil Carinhoso, o Município está recebendo a suplementação de 50% dos valores repassados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) para as crianças de 0 a 48 meses matriculadas em creches públicas ou conveniadas e beneficiárias do Bolsa Família?

89	Não	55%
	Por quê?	
26	Não possui essas matrículas	29%
35	Ainda não informou ao governo federal	38%
30	Informou e ainda não recebeu essa suplementação	33%
91	Total	100%
51	Sim	32%
21	Não sabe	13%
161	Total	100%

Também está prevista a **antecipação de recursos do FUNDEB para novas turmas de educação infantil**. A maioria dos Municípios (67%) respondeu que ainda não recebeu esse recurso para abertura de novas turmas, principalmente porque ainda não transmitiu ao MEC as informações necessárias (38%). Outra parte relevante desse grupo afirmou que já prestou as informações, mas ainda não recebeu os recursos (28%). Na realidade, mesmo com esses repasses, os Municípios afirmam que essa contribuição financeira do governo federal para a educação infantil não chega a cobrir 50% dos gastos anuais com cada aluno.

No âmbito do Brasil Carinhoso, estão sendo repassados pelo MEC recursos equivalentes aos valores transferidos pelo FUNDEB para as vagas em novas turmas de educação infantil, creche e pré-escola, tanto em período integral quanto parcial, abertas pelo Município e não registradas no Censo Escolar do ano anterior?

112	Não	67%
	Por quê?	
36	Não possui essas matrículas	34%
41	Ainda não informou ao governo federal	38%
30	Informou e ainda não recebeu essa suplementação	28%
107	Total	100%
25	Sim	15%
29	Não sabe	17%
166	Total	100%

Outra esfera que traz um grande peso para a administração municipal é a merenda escolar. O repasse do governo federal para contribuir com a alimentação escolar dos alunos da educação básica é realizado por meio do **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. O PNAE, 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 ensino fundamental, inclusive das escolas indígenas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Segundo o artigo 208 (incisos IV e VII) da Constituição, esse programa é de caráter suplementar. É dever das três esferas governamentais garantir “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (inciso IV) e “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (inciso VII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

O Plano Brasil Sem Miséria trouxe o PNAE como um de seus programas de combate à miséria. No entanto, trata-se de uma obrigação constitucional dos entes governamentais dos três níveis federativos em vigor desde 1955, e não somente do governo federal. Apesar da alteração do valor *per capita* para alunos de creches e pré-escolas no âmbito do PNAE ocorrida em 2012, os Municípios continuam arcando com a maior parcela deste gasto. Em média, o valor real da merenda escolar por aluno é cerca do dobro do valor repassado pelo governo federal. Como o Município é o ente federativo com menos recursos financeiros, esse subfinanciamento federal sobrecarrega as finanças municipais, o que acaba prejudicando a execução do programa e a qualidade da merenda.

A fim de verificar junto aos Municípios a real participação da União no financiamento da merenda escolar, perguntamos qual a porcentagem dos custos com merenda cobertos pelos repasses do PNAE. Dos 154 Municípios que responderam a essa questão, 34% afirmaram que os repasses do governo cobrem de 0 a 30% dos gastos, 42% afirmaram que cobrem de 30,1 a 60%, e 25% afirmaram que cobrem de 60,1 a 100%. Sete Municípios afirmaram que os repasses governamentais cobrem 100% do valor gasto.

Os valores repassados pelo PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) para a merenda escolar das crianças da pré-escola e das creches cobrem aproximadamente que porcentagem dos reais gastos com a alimentação escolar?

Municípios	Faixa de percentual de cobertura	%
52	0 a 30%	34%
64	30,01% a 60%	42%
38	acima de 60%	25%

3.4 SAÚDE

Na área de saúde, o principal foco do Programa Brasil Sem Miséria é a ampliação das **Unidades Básicas de Saúde (UBS)**³³ em cidades extremamente pobres. Até 2014, o governo anunciou que seriam mais de 25.520 UBS construídas, ampliadas ou reformadas, a partir do censo de infraestrutura da Atenção Básica.

A construção de novas UBS's nas cidades que são alvos do PBM é uma ação muito importante. No entanto, o Plano não prevê a ampliação de repasses de recursos federais para os Municípios manterem estes postos de saúde em funcionamento. Os programas federais de saúde são os que mais oneram os Municípios, gerando danos financeiros graves a estes Entes Federativos. O subfinanciamento federal e a reduzida contrapartida estadual sobrecarregam as finanças municipais, o que acaba prejudicando a execução das ações básicas de saúde.

Assim como na educação, na área de saúde pública também existe um desequilíbrio entre os investimentos da União, Estados e Municípios. Segundo normas em vigor, somente os Estados e os Municípios devem investir um percentual mínimo e determinado. Os Estados devem aplicar 12% de suas receitas líquidas em saúde e os Municípios, 15%. Para a União não há um percentual definido, devendo esta aplicar o valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do PIB. Em média, esse gasto da União com saúde gira em torno de 7% de sua receita bruta.

Em estudos já realizados pela CNM, constatou-se que os repasses federais geralmente pagam apenas as despesas de custeio dos programas (exceto no Programa Farmácia Básica). Os Municípios acabam arcando principalmente com os gastos com pessoal, que compõem a maior parte dos custos. Isso sobrecarrega os Municípios principalmente nas regiões mais interioranas do país, pois são obrigados a pagar maiores salários para atrair os profissionais formados nas grandes cidades. Em alguns casos, os médicos da região norte chegam a receber salários de até R\$ 30 mil para trabalharem em Municípios afastados da capital. No entanto, os repasses do governo federal são em valores iguais para todo o país, independentemente das necessidades e custos de vida locais, o que agrava ainda mais o problema financeiro das prefeituras.

A presente pesquisa indagou os Municípios sobre o percentual aproximado de cofinanciamento oferecido pelo governo federal para a manutenção das UBS's, já que esse é um dos alvos do PBM. Foi possível constatar que, na área de saúde, os gastos do Município são bem mais pesados: 62% responderam que os repasses do governo federal cobrem de 0 a 30% dos custos com UBS.

33 Considera-se que 80% dos atendimentos são feitos nos postos de saúde, desafiando assim o sistema hospitalar público. Segundo dados do governo, até setembro de 2011, o país contava com 38 mil UBSs. Os postos de saúde do SUS podem efetuar consultas médicas, curativos, tratamento odontológico, vacinas e coleta de exames laboratoriais. Podem também fornecer medicação básica e também encaminhar para especialidades dependendo do que o paciente apresentar.

Os dados se tornam mais preocupantes ao se constatar que dentro deste grupo, 60% dos Municípios recebem repasses que não cobrem nem 20% dos reais gastos com os postos de saúde. Quanto aos outros grupos, 21% dos Municípios afirmaram que cobrem de 30,1 a 60% dos custos, e 18% afirmaram que cobrem de 60,1 a 100%. Apenas seis Municípios informaram que os repasses cobrem 100% dos custos.

A prevalência do subfinanciamento federal denota o desequilíbrio grave entre os Entes da federação nos gastos com saúde. Esse quadro mostra também que, enquanto a União permanecer colaborando com a menor parcela, dificilmente haverá melhoras significativas na área de saúde pública no Brasil, mesmo nos programas mais visados pelo Plano Brasil Sem Miséria.

Qual o percentual aproximado de cofinanciamento oferecido pelo Governo Federal para a manutenção das UBS's?

Municípios	Faixa de percentual de cobertura	%
80	0 a 30%	62%
27	30,01% a 60%	21%
25	acima de 60%	18%

A mesma questão foi feita em relação às **Equipes de Saúde da Família (ESF)**³⁴, consideradas também importantes para o Plano Brasil Sem Miséria. Segundo pesquisa já realizada pela CNM com outra amostra de Municípios, o programa que mais onera as finanças municipais é o Programa Saúde da Família (PSF), não só porque é o programa que tem maior adesão, mas porque é o que tem a equipe mais onerosa. O PSF é o pilar da saúde básica nos Municípios³⁵. O programa funciona nos postos de saúde, com equipes formadas por médico, enfermeiro, técnico em enfermagem, auxiliar em enfermagem e agente comunitário de saúde. O custo com pessoal é o que mais pesa nesse programa. Segundo a pesquisa, os Municípios menores acabam tendo que complementar os gastos com essas equipes com valores em torno de R\$ 1,5 milhão ao ano. Já no caso dos Municípios de médio porte, esta complementação chega a R\$ 3,1 milhões ao ano.

A presente pesquisa perguntou aos Municípios da amostra qual o percentual aproximado de cofinanciamento do governo federal para as Equipes de Saúde da Família. Como é possível constatar no quadro de respostas abaixo, 29% dos Municípios disseram que os repasses do governo cobrem de 0 a 30% dos gastos; 39% responderam que cobrem de 30,1 a 60% dos gastos e 32% responderam que cobrem de 60,1 a 100%.

34 A **Equipe de Saúde da Família (ESF)** é composta por, no mínimo, um médico de família, um enfermeiro, um auxiliar ou técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde. Quando ampliada, com ainda com um dentista, um auxiliar de consultório dentário e um técnico em higiene dental. Estes profissionais atuam na UBS e nas residências das famílias.

35 Confederação Nacional de Municípios. *Relatório Geral: projeto experiência municipal*. Brasília, novembro de 2012. (não publicado)

Qual o percentual aproximado de cofinanciamento oferecido pelo Governo Federal para a manutenção dessas Equipes de Saúde da Família?

Municípios	Faixa de percentual de cobertura	%
39	0 a 30%	29%
53	30,01% a 60%	39%
43	acima de 60%	32%

4. Conclusão

Este estudo buscou, acima de tudo, trazer informações mais claras e organizadas sobre o Plano Brasil Sem Miséria para os Municípios. Como as informações sobre esta estratégia nacional de combate à extrema pobreza não estão organizadas de forma clara e completa no portal do MDS e no portal do próprio Plano na internet, está sendo difícil para os gestores municipais terem plenos conhecimentos sobre os mecanismos que o movem e sobre qual o papel do Município nesta complexa engrenagem.

O trabalho exposto acima foi uma busca detalhada de informações esparsas sobre as propostas de mudanças que vêm sendo anunciadas a partir de 2011 nas políticas sociais especialmente relacionadas aos eixos e público alvo do Plano Brasil Sem Miséria. Foi também uma tentativa de ouvir os Municípios no que se refere às tarefas que lhes foram designadas.

De uma forma geral, foi possível constatar que o principal objetivo do governo federal com esse Plano foi a inclusão de novas famílias em situação de extrema pobreza no sistema de Cadastro Único, tarefa totalmente transferida aos Municípios. O eixo de atuação que vem recebendo maior atenção é justamente o que se refere aos programas de transferência de renda. Esse tipo de programa eleva moderadamente a renda dessas famílias para que saiam da faixa considerada como de extrema pobreza, mas apenas enquanto durar. Trata-se de um benefício paliativo, que não altera as condições sociais de forma estrutural.

Para alterar as condições sociais e tentar retirar esse público alvo da miséria social em que também vivem, foram pensados dois outros eixos de atuação – acesso a serviços e inclusão produtiva. No entanto, de acordo com o que conseguimos constatar neste estudo, os trabalhos nessas áreas parecem ainda incipientes e desprovidos de potencial real de alteração do quadro de miséria social. As áreas de educação e saúde, por exemplo, como vimos na pesquisa junto aos Municípios, continuam com os mesmos problemas e não estão recebendo maiores investimentos.

Na educação, as ações se resumem à criação de mais vagas em creches e turmas de educação infantil. No entanto, no primeiro caso, as vagas são exclusivas para o público do Bolsa Família. A pesquisa mostrou também que o relacionamento entre União e Municípios precisa ser aperfeiço-

ado. Muitos Municípios ainda não estão recebendo a suplementação de verbas para creches e turmas de educação infantil.

Na área de saúde, praticamente não foi possível constatar mudanças concretas. Não foram encontradas propostas claras de alterações em programas de saúde no PBM e os Municípios continuam tendo sérios problemas com o subfinanciamento federal da área.

Algumas mudanças na saúde pública foram anunciadas apenas recentemente como resposta às manifestações sociais que estouraram no país. A solução encontrada pelo governo federal para melhorar o atendimento em hospitais do SUS foi ampliar a formação e a contratação de médicos para os locais com déficit de profissionais. Essa proposta está recebendo críticas, pois o problema não se resume à falta de médicos. Prevalece também no país a falta de estrutura adequada para atendimento nos hospitais públicos, tanto no interior quanto nas capitais e grandes cidades. A soma desses problemas esbarram na questão do desequilíbrio do financiamento da saúde abordada neste estudo.

Sob o ponto de vista dos Municípios, o Plano Brasil Sem Miséria acabou por onerar ainda mais os cofres e equipes municipais com a transferência de tarefas. E existe um sério problema neste cenário, uma vez que os repasses do governo federal para a execução dos programas geralmente são menores que o custo efetivo dos mesmos. A União acumula grande parte dos recursos nacionais oriundos da arrecadação de impostos e contribuições, mas os municípios acabam arcando com uma parte pesada dos gastos com os programas federais. A distribuição do financiamento das áreas de saúde e educação pública também precisa urgentemente ser repensada. Deve-se estabelecer percentuais justos de investimento para União, Estados e Municípios, de acordo com a capacidade financeira de cada um deles.

A descentralização intensa de políticas sociais, sejam elas do Plano Brasil Sem Miséria ou não, apenas amplia um desequilíbrio já existente entre os entes federativos, uma vez que não é acompanhada de uma reforma na distribuição do bolo tributário nacional. Para que haja uma melhoria efetiva nas políticas sociais, principalmente na saúde e na educação, primeiramente é necessária a construção de uma relação mais justa de colaboração mútua entre os entes federativos, principalmente financeira. E isso se dá através da reforma do pacto federativo. Esse é o primeiro passo para se conquistar mudanças concretas na qualidade dos serviços públicos nacionais.

Brasília, 05 de julho de 2013.

Confederação Nacional de Municípios

BIBLIOGRAFIA

Abrucio, Fernando Luiz; Couto, Claudio Gonçalves. *A redefinição do papel do Estado no âmbito local*. São Paulo perspect;10(3):40-47, jul.-set. 1996.

Arretche, Marta TS. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas*. *Revista brasileira de ciências sociais*, nº 11 (1996): 44-66.

Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm

Acesso em: 04 de junho, 2013.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. 14. *Os programas governamentais e sua aplicabilidade nos Municípios*. Estudos Técnicos CNM. Brasília: CNM, 2010.

Disponível em: http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=887&Itemid=13

Acesso em: 04 de junho, 2013.

Confederação Nacional de Municípios. *Relatório Geral: projeto experiência municipal*. Brasília, novembro de 2012. (não publicado)

Governo Federal. *Plano Brasil Sem Miséria no seu Município*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2013.

Sumiya, Lilia Asuca. *Governo federal em contexto de descentralização: os programas de formação de professores do ensino fundamental (1995-2002)*. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2005.

Governo Federal. *O SUAS no Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília, 2012.