

**Escola Nacional de Administração Pública - ENAP**  
**Diretoria de Formação Profissional**  
**Coordenação Geral de Especialização**

**Helton Demetrio de Barros**

**Brasília**

**2011**

ALUNO

TÍTULO

ANO

**Helton Demetrio  
de Barros**

As transferências fundo a  
fundo: Um estudo da  
gestão descentralizada

2011

**Helton Demetrio de Barros**

As transferências fundo a fundo: Um estudo da gestão descentralizada

Trabalho de conclusão de curso apresentado a Coordenação Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social. Orientador: Jorge Abrahão

**Brasília**

**2011**

## As transferências fundo a fundo: Um estudo da gestão descentralizada

Trabalho de conclusão de curso apresentado a Coordenação Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social. Orientador: Jorge Abrahão

Brasília, 16 de novembro de 2011.

Banca Examinadora

---

**Nome do Examinador**

*Titulação*

*Instituição a qual é filiado*

---

**Nome do Examinador**

*Titulação*

*Instituição a qual é filiado*

**Nota:** \_\_\_\_\_

*Dedico à minha família e aos  
amigos por mais esse trabalho.*

## **AGRADECIMENTO**

*Agradeço primeiramente a Deus, por mais uma conquista; ao meu orientador, pela indicação do melhor caminho a seguir; e aos colegas de trabalho dos setores do MDS pelo suporte.*

## RESUMO

A assistência social deve estar atenta ao estabelecimento das vulnerabilidades a que se sujeita a sociedade de forma a combater os elementos introdutórios desta que é a entrada para as várias formas de exclusão social. Com a Constituição Federal de 1988 ficou garantido ao cidadão o direito a assistência em vários níveis, sendo que o objetivo maior é ofertar a garantia mínima de satisfação das necessidades de vida digna. Nesse sentido, a política de assistência instituída como política de governo tem levado serviços aqueles que necessitam conforme as regras estabelecidas. Para cumprir o que determina as normas da política de assistência, foi criada uma ampla rede de proteção conhecida como Rede de Proteção Social Básica e Especial. Para manter o funcionamento dessa estrutura foi criado o sistema de transferência fundo a fundo, que é metodologia de transferência direta. Isso posto, coloca-se para os gestores a responsabilidade na oferta dos serviços disponibilizados. Parte considerável desses recursos não tem qualquer destinação, gerando perda de importante reserva orçamentária e financeira que poderia permitir e alargar a oferta de importantes serviços ao público dos programas sociais. Buscar entender onde essa situação ocorre é objeto deste estudo. Mapear a situação das contas específicas, dados de pobreza e porte desses entes torna-se de fundamental importância para gerar esse conhecimento.

**Palavras-chave:** Saldos em conta. Fundo a fundo. Assistência social.

## Sumário

Introdução.....	13
Formulação do Problema.....	15
Objetivos.....	16
Objetivo Geral .....	16
Objetivos Específicos .....	17
Hipóteses .....	17
Justificativa.....	17
Delimitação do Estudo .....	18
Metodologia.....	20
Tipo de Pesquisa.....	20
Procedimentos Técnicos .....	21
Amostra .....	22
Análise de dados.....	22
Capítulo I – A gestão descentralizada na assistência social: O fundo a fundo em foco.	23
Capítulo II – O mapa da pobreza e as transferências fundo a fundo .....	34
Capítulo III – Análise da execução: Como estavam as contas específicas dos fundos..	42
Considerações Finais .....	59
Bibliografia.....	62

## Lista de tabelas e gráficos

Tabela I – Ações das transferências fundo a fundo.....	19
Tabela II – Porte estudado .....	21
Tabela III – População: Brasil e Regiões .....	34
Tabela IV – Número de famílias na extrema pobreza .....	35
Tabela V – IDH nos Estados brasileiros.....	36
Tabela VI – População em domicílios particulares, segundo as classes de renda zero e renda domiciliar mensal de 1 a 70 reais.....	37
Tabela VII – Distribuição de Recursos às Regiões.....	40
Tabela VIII – Onde estão os CRAS e CREAS.....	41
Tabela IX – Numerário disponível versus valores repassados .....	42
Tabela X – Valores dos repasses versus saldos em conta .....	43
Tabela XI – Porte dos municípios no IGD .....	45
Tabela XII – Participação dos municípios por porte .....	46
Tabela XIII – Percentual de participação de por porte no IGD.....	47
Tabela XIV – Execução Financeira da PSB .....	47
Tabela XV – Porte dos municípios na PSB.....	50
Tabela XVI – Participação dos municípios por porte.....	50
Tabela – XVII – Percentual de participação por porte na PSB .....	50
Tabela XVIII - Execução Financeira da PSE .....	52
Tabela XIX – Porte dos municípios na PSE .....	55

Tabela XX – Participação dos municípios por porte.....	55
Tabela XXI – Percentual de participação por porte na PSE.....	56
Gráfico I – Valores efetivamente pagos.....	38
Gráfico II – Percentual de recursos do IGD em conta no final do exercício.....	44
Gráfico III – Percentuais em conta IGD .....	46
Gráfico IV - Percentual de recursos da PSB em conta no final do exercício .....	49
Gráfico V – Variação dos Percentuais em conta PSB .....	51
Gráfico VI - Percentual de recursos da PSE em conta no final do exercício .....	54
Gráfico VII – Variação dos Percentuais em conta PSE.....	56
Gráfico VIII – Situação de pobreza e impactos nos saldos .....	57

## Lista de Siglas

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CIB - Comissões Intergestores Bipartite

CIT – Comissões Intergestores Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CORFAF – Coordenação do Fundo a Fundo

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializados da Assistência Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

LBA – Legião da Boa Vontade

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

NOB – Norma Operacional Básica

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNUD - Programa Nacional para as Nações Unidas

PSB – Proteção Social Básica

PSB – Proteção Social Especial

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SIAFI – Sistema de Administração Financeira

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

UG – Unidade Gestora

## 1-Introdução

A condição de vida da população depende muito do poder que tem cada indivíduo para suprir sua necessidade na manutenção de vida digna. Ocorre que nem sempre cada um consegue atender suas próprias demandas devido a fragilidades sociais a que foram submetidas ao longo do tempo. Na linha do que remete Castel (1998), há tendência na defesa do trabalho útil como principal fundamento da cidadania. Só que, ao Estado cabe disponibilizar proteções àqueles que precisam e podem inserir-se no mercado de trabalho. Essa conformação histórica social no Brasil tem relação com a dependência agroexportadora dos nossos ancestrais. É nesse momento que se coloca as provisões instituídas pela assistência.

Situações de grandes desigualdades devem ser combatidas com políticas públicas consistentes, mas é preciso entender o longo caminho a ser percorrido nessa trajetória de inclusão. É sabido que ainda em 1930, as intervenções que intentavam respostas às necessidades sociais da população estavam restritas a caridade, filantropia ofertada por instituições religiosas e algumas ações de cunho social oferecidas por grandes empresas.

Devido a forma de instituição das políticas sociais a partir de 1930, a concepção da cidadania ficou muito atrelada ao trabalho com carteira assinada, o que gerou um contingente considerável de desprotegidos.

No momento seguinte, com a criação da LBA, ficou instituída a assistência social representando o braço assistencialista do governo sob responsabilidade da primeira dama independentemente da formação técnica dessas senhoras. Mas, foi com a Constituição Federal de 1988 que aspectos inovadores relacionados a assistência foram trazidos.

O novo marco instituído na CF/88 inovou ao garantir direitos antes prestados sem qualquer continuidade e planejamento de longo prazo, longe do que é pensado como política pública. Nesse cenário foi construída a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, aprovada em 2004, que tem por meta a consolidação do direito à

Assistência Social em todo o território nacional de forma a garantir maior equidade de atendimento às demandas mínimas do cidadão. Tem, conseqüentemente, objetivo de superar o clientelismo e a caridade que sempre estiveram presentes na trajetória da assistência social, bem como garantir a efetividade dos programas sociais e universalização de direitos.

Entretanto, para tornar mais efetiva a gestão da política de assistência foi necessário descentralizar o atendimento de forma a municipalizar a implementação das políticas sociais reconhecendo o estado e municípios como instâncias administrativas deixando o ente responsável pela execução do gasto social co-financiado.

A política de assistência social tem como eixo a participação dos entes que estão na ponta e são chamados como parceiros na luta pelo atendimento às demandas por serviços públicos de assistência social. Esse aspecto é interessante por trazer à tona o fato de que a gestão da PNAS pauta-se no pacto federativo brasileiro, onde são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais (Lei 8742/93).

Dentro desse contexto é que se apresentam os fundos especiais que na assistência social, com o Sistema Único da Assistência Social – SUAS, vem se institucionalizando na forma de transferências diretas na modalidade fundo a fundo. Essas transferências ocorrem de forma continuada. São direcionadas a manutenção dos serviços prestados nos equipamentos instalados em estados e municípios.

A lógica prescrita para os fundos especiais instituídos em cada Estado ou Município é a que leva serviços públicos a população local, de forma que esses fundos funcionem como instrumentos de redistribuição pactuada e programada dos recursos alocados para os gastos sociais. Evidentemente esses fundos precisam estar preparados para cumprir o que determina a Constituição e as leis orçamentárias quanto ao planejamento das despesas públicas por meio da elaboração da Lei Orçamentária Anual. Desse regramento é que se percebe a importância do plano de assistência social de elaboração obrigatória que, precipuamente, vem balizar a alocação dos recursos no orçamento. Esse instrumento de gestão tem importância singular no sentido de evitar fluxos desnecessários, onde erros como transferências maiores que o necessário para uns e menores em locais que de fato necessitam, ocorra.

Para que haja a compreensão da importância do planejamento dos projetos de responsabilidade desses fundos, pode-se lembrar a situação em que, disponibilizados os recursos sem o devido planejamento, além de desrespeitar as normas vigentes perderia o sentido maior que é o atendimento dos vulneráveis socialmente.

O significado que tem a previsão das receitas bem como a fixação das despesas para o bom funcionamento desses fundos é o sucesso da existência e continuação da política de estado pensada nos três níveis governamentais. Sem isso, perde-se um pouco o sentido buscado, com prejuízos para o atendimento das demandas.

Basicamente o que se pretende com a modalidade de transferência direta é garantir os fluxos de recursos e dar sustentação ao sistema instituído na federação evitando descontinuidade na prestação dos serviços prestados que poderiam advir a cada troca de mandatários de plantão. É a garantia da estabilidade financeira a gestão local.

A modalidade de transferência direta que temos atualmente é de fundamental importância para apoiar a gestão fundo a fundo que, mesmo em construção, vem permitindo o envio de recursos a diversos municípios que, a despeito do porte, recebem repasses que os permitem operacionalizar políticas de assistência sem a necessidade de pactuar convênios.

## **2 – Formulação do Problema**

A assistência social é função de governo que tem importância significativa no combate a instalação das desigualdades sociais. Permitir que serviços sociais estejam disponíveis a quem deles necessitar é avançar para a construção de uma sociedade mais justa. Por essas razões o sistema de transferências fundo a fundo tem importância na medida em que permite a cidadãos receber serviços básicos de forma a compensar a falta dos mínimos necessários a sobrevivência digna e o restabelecimento da dignidade dos que batem a porta dos serviços sociais.

No sentido de dar provimento as demandas dos indivíduos a que se destinam as políticas de assistência é que se coloca em foco a gestão dos recursos alocados na função em estudo que são as transferências diretas na modalidade fundo a fundo.

Todavia, na busca a respostas a essas necessidades há que se atentar para o aperfeiçoamento da técnica de utilização do orçamento disponibilizado a manutenção dos gastos necessários. Esse é o foco do estudo devido a constatação de que há sobras consideráveis nas contas dos respectivos fundos estaduais e municipais. Com planejamento adequado das ações se espera que ocorra uma gestão regular. Com isso, caso se justifique pela demanda, até mesmo alargar a oferta de serviços na rede de proteção, mormente instituída.

Considerando que as transferências diretas na assistência vêm se institucionalizando, assim como o SUAS e conhecendo os aspectos referentes a gestão dos recursos pelos entes nas regiões brasileiras que têm deixado de operacionalizar consideráveis recursos enviados na modalidade em estudo, buscar formas de melhorias para o sistema pode representar no futuro, melhores serviços disponíveis a quem deles precisar.

É nesse contexto que está colocado o sistema, onde os recursos são repassados aos fundos estaduais e municipais para que a oferta de serviços sociais básicos e até mesmo especiais chegue a quem deles necessitar.

Nesse sentido, o problema levantado que impulsiona este estudo é: **“Há relação entre baixa execução com o perfil desses entes nos altos índices de pobreza?”**

### **3 – Objetivos**

#### **3.1 - Objetivo Geral**

- O trabalho tem como objetivo geral analisar as transferências fundo a fundo aos estados e municípios nas diversas regiões brasileiras.

### **3.2 - Objetivos específicos**

- Conhecer quais os percentuais de execução das transferências disponibilizadas aos municípios;
- Conhecer os municípios e regiões que deixaram de aplicar os recursos fundo a fundo;
- Verificar se existe nexos causal entre baixa execução e os índices de pobreza divulgados;
- Propor eventuais sugestões que por ventura possam ser utilizadas na melhoria do funcionamento da gestão descentralizada decorrentes da análise empírica das condições verificadas que direcionem a situação almejada;

### **3.3 - Hipóteses**

- Os saldos são proporcionalmente maiores em pequenos municípios de regiões com indicadores sociais baixos;
- Há muita dificuldade no entendimento do que pode ser executado com os recursos disponibilizados.

### **3.4- Justificativa**

O estudo parte da preocupação relacionada a sobras de recursos que são disponibilizados. Incomoda que regiões com altos índices de pobreza deixem na conta específica valores significativos que poderiam fazer frente à oferta de importantes serviços sociais. Intenta assim, estudar o fundo a fundo na assistência social, pois se entende que esse seja o passo para melhorar a oferta desse importante serviço social.

O assunto é relevante por buscar entender as razões em que ocorrem sobras de recursos que, em alguns casos, são significantes. A dita relevância está intimamente relacionada a importância dada a assistência social que por meio das transferências

diretas tem condições de viabilizar oferta de variados serviços a comunidades necessitadas.

Alcançados os objetivos previamente definidos, é de se imaginar que o estudo colaborara com o desenho proposto para ofertar serviços sociais à população carente. Trará elementos que poderão contribuir para o fortalecimento dos equipamentos que prestam serviços sociais que são disponibilizados no Brasil. Possibilitará também, uma análise crítica da situação encontrada de forma a contribuir com os destinos que serão dados ao pensamento da gestão pública dos serviços em questão partindo do ponto encontrado no trabalho.

#### **4 – Delimitação do Estudo**

Este estudo tem como objeto as transferências na modalidade fundo a fundo decorrentes do co-financiamento federal as diversas regiões brasileiras enviadas a estes entes pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS.

Para possibilitar o desenvolvimento da pesquisa, será utilizada análise empírica da dos resultados apresentados em 2010. Nessa construção, o estudo se utilizará de levantamento bibliográfico e análise de dados constantes nos senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE e Sistema Único da Assistência Social – SUAS, etc.

Devido ao objeto de estudo, serão utilizados na análise sistemas de controle interno como o Sistema de acompanhamento fundo a fundo – SISFAF, Sistema de Administração Financeira – SIAFI, SIAFI Gerencial e outros que servirem de base.

A abrangência do levantamento será nacional e terá como escopo a apreciação dos saldos das contas do exercício, dos vários municípios de todas as regiões brasileiras, bem como a análise comparativa desses entes, isso considerando o porte dos municípios e comparando a população residente e o número pessoas vivendo em extrema pobreza conforme os principais institutos, de forma que seja possível entender se aqueles onde

os informes apresentam maior percentual de sobras têm também os piores indicadores sociais.

Assim, a amostra total do trabalho estará composta de 5.214 municípios que receberam o co-financiamento federal no exercício em análise.

Nesse sentido, espera-se que a metodologia escolhida seja capaz de responder aos objetivos propostos, isto é, para o exercício em análise, conhecer em que medida essas transferências às regiões ocorreram no período.

Nesse caso, quando da análise das transferências fundo a fundo no SIAFI, as ações a serem observadas são as demonstradas na tabela abaixo que se referem ao programa em estudo.

Tabela I – Ações das transferências fundo a fundo

<b>AÇÃO</b>	<b>DESCRIÇÃO DA AÇÃO</b>
8662	Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho
2060	Ações Socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho (PETI)
2383	Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e às suas Famílias
8524	Serv de Proteção Social ao Adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas
20B8	Serviço Socioeducativo para jovens de 15 a 17anos
2A60	Serviços de Proteção Social Básica às famil.
2A61	Serv. Específicos de Proteção Social Básica
2A65	Serv.de Prot. Social Especial a ind.e famílias

2A69	Serviços Especiais de Proteção Social Especial
20EV	Enfrentamento ao Crack e outras Drogas

Fonte: Siafi2010 Elaboração Própria

Pode-se destacar que o trabalho será dividido em etapas, qual seja, Entrando no Campo, Ficando no Campo e Saindo do Campo (PATRÍCIO, Z. M.; CASAGRANDE, J. L.; ARAÚJO, M. F.1999), envolvendo a técnica de Análise Documental e dos dados.

Considerando o conceito acima, o ponto referente a “entrando no campo”, nesse estudo, compreende a fase exploratória, que englobará pesquisa e análise dos dados levantados. Há que se considerar também que ajustes nos métodos e instrumentos da pesquisa será considerado. “Ficando” no campo, compreendido como o momento de estudo das informações levantadas e por último, “saindo” do campo o ponto da pesquisa que envolve as informações produzidas que respondam os objetivos do estudo.

Com o levantamento produzido, serão utilizadas relações estatísticas para explicar se há alguma correlação entre os pequenos e pobres municípios, com altos índices de pobreza e os respectivos saldos nas contas desses fundos, o que possibilitará a verificação de possíveis contrastes por região que serão observados através do manuseio e utilização de banco de dados estatístico.

## **5 – Metodologia**

### **5.1 – Tipo de Pesquisa**

Neste ponto, é possível dizer que se refere “ao estudo de instrumentos de captação ou de manipulação da realidade associado a caminhos, formas, maneiras, procedimentos para atingir determinado fim” (VERGARA, 2004, p. 47).

Destaca-se que a pesquisa será empírica, com utilização de bases de controle interno com a pretensão de estudar o comportamento do emprego e utilização dos recursos transferidos.

Será aplicado o método exploratório no intuito de explicitar se há correlações entre os saldos em conta e porte dos municípios e índices de pobreza divulgados. Em outra vertente, será utilizado também o método qualitativo para possibilitar a análise dissertativa dos fenômenos e assuntos tratados.

Os dados a serem estudados atenderão a descrição do porte dos entes de forma a identificar a situação das transferências na gestão municipal, ou seja, retirando os saldos verificados na modalidade estadual. Quando for verificada a transferência na modalidade estadual será feita a citação. Assim, será atendida a separação por porte como definido pela NOB/SUAS conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela II – Porte estudado

PORTE	HABITANTES
Pequeno I	Até 20.000
Pequeno II	20.001 a 50000
Médio	50.001 a 100.000
Grande	100.001 a 900.000
Metrópole	Mais de 900.000

Fonte: PNAS/NOB/SUAS. Elaboração própria

Vale observar que o estudo considera juntamente os municípios pequenos I e II e também os grandes e metrópoles. Dessa forma, a análise se faz apurando os resultados das contas para municípios pequenos com população de até 50.000 habitantes, médios de mais de 50 mil a 100 mil habitantes e aqueles com mais de 100 mil foram considerados grandes incluindo aí as metrópoles.

## 5.2 – Procedimentos técnicos

O instrumental utilizado será pesquisa bibliográfica através de estudo sistematizado com base em livros, legislação aplicada, periódicos, documentos internos e publicações diversas que dêem base ao estudo.

Trata-se de pesquisa exploratória considerando que será feito levantamento empírico com utilização dos dados da Coordenação de Repasse Fundo a Fundo – CORFAF. Portanto, será uma pesquisa que buscará demonstrar quanto, onde e como os fenômenos em estudo ocorreram.

### **5.3 – Amostra**

A amostra contemplará os 5.214 municípios que operaram na modalidade em estudo e constam do controle de saldos em conta do exercício de 2010.

### **5.4 – Análise dos dados**

A partir da aplicação da pesquisa, serão apresentados os resultados com a situação encontrada. Com apoio de ferramentas disponibilizadas no Excel, pretende-se encontrar os resultados que o trabalho se propõe a analisar.

Dos indicadores que serão encontrados, espera-se conhecer o percentual de utilização dos recursos transferidos, o indicador de execução e inexecução nos municípios com altos índices de exclusão social, bem como daqueles com melhores condições nesses indicadores, o que quantifica os equipamentos existentes por região, a situação encontrada comparada ao porte desses entes, etc.

## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO

#### **1.1 – A gestão descentralizada na assistência social: o fundo a fundo em foco**

A política de assistência tem como objetivo evitar que se instale o estado de privação dos indivíduos e no gerenciamento da política social a administração pública utiliza de amplo sistema de proteção social que busca ofertar o mínimo aos cidadãos. Conforme Abrahão, a política social pode ser definida como “um conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços e transferências de renda, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade” (Abrahão, Jorge, 2011). Para combater as desigualdades sociais, foi estruturada a rede de proteção que está ativa. Essa rede atua em vários contextos sociais garantindo essa oferta de bens, serviços e transferência de renda.

O que se pretende com a instituição de garantias mínimas é que haja proteção a todos e que seja permitido o acesso a diversos serviços que levem dignidade a pessoa humana. Com foco no suprimento dessas garantias, foi montada a estrutura na qual se insere as transferências diretas na modalidade fundo a fundo.

Os recursos financeiros utilizados nas transferências fundo a fundo chegam aos entes federados atendendo especialmente a lógica prescrita na Política Nacional de Assistência Social - PNAS, além dos demais normativos e têm a intenção de fomentar os programas, projetos e atividades, bem como qualificar a gestão das ações sociais.

Para atender ao previsto na PNAS os atores devem respeitar as várias nuances que são impostas a gestão dos recursos que tem por objeto a entrega de serviços de assistência social, inclusive respeitar as diferenças regionais presentes na federação brasileira. No entanto isso não pode ser óbice às estratégias a que se propõe a política,

inclusive para Castel (1995) a sociedade enfrenta o risco de sua coesão e tenta afastar o risco de sua fratura. Nesse sentido é que ocorre o pacto entre os entes permitindo que recursos federais sejam transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios para o apoio técnico co-financiado dos Serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Serviços de Proteção Social Especial - PSE que são prestados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, conhecidos como Proteção Social Não Contributiva.

As transferências ocorrem por meio de fundos públicos da assistência social previstos na Carta Magna, de constituição obrigatória aos entes federados conforme a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, criados em obediência ao prescrito no Art. 71 da Lei 4320/64 e regulados através de portarias dos conselhos de assistência social, que são os responsáveis pelo controle. Através desses fundos, torna-se possível o repasse automático fundo a fundo permitindo agilidade na prestação dos serviços de ação continuada, garantindo a manutenção dos atendimentos prestados e rapidez nos fluxos de recursos. Por essa lógica, torna-se perceptível a necessidade de compatibilizar interesses regionais, pois, Segundo Arretche, as feições do sistema descentralizado tornam-se crescentemente heterogêneas no território nacional, dadas as diferentes possibilidades financeiras e administrativas e as distintas disposições políticas de governadores e prefeitos (Arretche, 1997). A consolidação do sistema que contempla as transferências diretas, como desenhadas depende, portanto, da convergência de interesses que são postos.

A CF/88, Art. 195 informa as fontes de financiamento da seguridade social. Conforme previsto na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, os fluxos financeiros do Governo Federal, através do Fundo Nacional de Assistência Social –FNAS, ou seja, do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, que é o Gestor da Assistência, obedece a critérios que se baseiam em indicadores locais e regionais que objetivam embasar sua implementação na busca da redução das desigualdades encontradas. Critérios esses que devem ser aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. As transferências federais se dão respeitando os critérios de Pisos de Proteção Social, representados pela Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial - PSE, tudo conforme o item 5.5 da NOB/SUAS.

O Fundo Nacional de Assistência Social -FNAS, instituído pela Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e regulamentado pelo Decreto n.º 1.605, de 25 de agosto de 1995,

tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos da assistência social. Em síntese, o FNAS é a instância, no âmbito Federal, na qual são alocados os recursos destinados ao financiamento das ações da política de assistência social.

A estrutura e as competências do Fundo Nacional de Assistência Social eram regidas pelo decreto 5.550, de 22/09/2005, e foram alteradas pelo decreto nº 7.079, de 26 de janeiro de 2010 que Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. De acordo com o art. 16 do citado decreto à Diretoria-Executiva do FNAS compete:

*“I - gerenciar, coordenar, processar e controlar as atividades de planejamento e execução orçamentária, financeira e contábil do FNAS;*

*II - estabelecer normas e critérios para o gerenciamento das fontes de arrecadação e a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros relativos ao FNAS;*

*III - planejar, coordenar, processar, orientar e supervisionar as atividades de repasse regular e automático dos recursos dos serviços da assistência social e de convênios, contratos e outros instrumentos similares;*

*IV - contribuir para a implementação de mecanismos de controle, fiscalização monitoramento e avaliação da gestão financeira do SUAS;*

*V - planejar, coordenar e supervisionar as atividades de prestação de contas e de tomada de contas especial dos recursos do Sistema Único de Assistência Social alocados ao FNAS;*

*VI - orientar os entes federados quanto à prestação de contas relativas a recursos transferidos pelo FNAS;*

*VII - promover as atividades de cooperação técnica nas áreas orçamentária, financeira e contábil para subsidiar a formulação e a implementação de políticas de assistência social;*

*VIII - coordenar, elaborar e subsidiar a realização de estudos e pesquisas necessárias ao processo de financiamento da Política Nacional de Assistência Social;*

*IX - contribuir para o aprimoramento dos sistemas operacionais e gerenciais de processamento de dados, da despesa e da prestação de contas referentes aos repasses do FNAS para os fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal quanto aos serviços, programas, projetos e atividades;*

*X - encaminhar ao CNAS relatórios gerenciais trimestrais e anuais da realização orçamentária e financeira do FNAS;*

*XI - colaborar na definição dos critérios de partilha dos recursos do Sistema Único de Assistência Social; e*

*XII - prestar apoio técnico a Estados, Municípios e ao Distrito Federal na organização e execução de ações referentes à gestão dos Fundos.”*

As transferências fundo a fundo não se confundem com aquelas oriundas de convênios, que são consideradas voluntárias e regidas conforme Portaria Interministerial 127/2008. Em outro plano encontram guarita as transferências do FNAS aos entes federados na modalidade fundo a fundo que são regidas pela Lei 9604/98, que dispõe:

*Art. 2º Os recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, desde que atendidas as exigências deste artigo pelo respectivo Estado, Distrito Federal ou Município.*

A NOB/SUAS determina a instituição dos fundos da assistência social para que se processem as transferências na modalidade em estudo, esse regramento tem como objetivo o fortalecimento e visibilidade da função assistência e ainda municipal o

controle social com instrumentos que dão suporte ao acompanhamento de toda a execução financeira.

O formato prescrito para a instituição dos fundos distrital, estadual e municipal segue aquele descrito para o FNAS em âmbito federal, Ou seja, são geridos por órgãos responsáveis pela assistência social nessas esferas de governo, sob orientação e fiscalização dos respectivos conselhos estaduais e municipais de assistência social, sem que seja afastada a competência dos respectivos tribunais de contas.

A instituição dos fundos públicos se dá em respeito ao estabelecido no Art. 167 da CF devendo ainda obter autorização legislativa para seu efetivo funcionamento. Nessa organização até o efetivo funcionamento, é necessário observar alguns aspectos, como o marco legal (a lei de criação do fundo que pode ser abrangente ou sintética; neste segundo caso, deve ser regulamentada por decreto); a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, por se tratar de órgão constituído como unidade gestora de orçamento; com nomeação do respectivo ordenador de despesas, entre outros (MDS, 2010).

Conforme análise das normas em vigor o SUAS comporta as gestões integradas por União, Estados, DF e Municípios. A União coordena as ações e apoiando a implementação. Aos Estados compete a gestão no seu âmbito de competência tendo suas responsabilidades definidas pelo item 2.3 da NOB/SUAS, entre outras cumprir as competências definidas no art. 13 da LOAS; organizar, coordenar e monitorar o Sistema Estadual de Assistência Social; prestar apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social; co-financiar a proteção social básica, mediante aporte de recursos para o sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação, apoio técnico e outras ações pactuadas progressivamente; prestar apoio técnico aos municípios para a implantação dos CRAS; etc.

No caso da gestão municipal, estão previstos três níveis divididos em inicial, básica e plena. A gestão inicial é aquela ligada aos municípios que cumpriram requisitos mínimos e contam com a existência e funcionamento do conselho, fundo e plano de assistência, além da manutenção da PSB com recursos próprios. Normalmente os municípios de pequeno porte estão vinculados a gestão básica.

Esse processo de gestão conta com as Comissões Intergestores Tripartite – CIT e Comissões Intergestores Bipartite – CIB. A CIT é um espaço de articulação e onde são discutidas as demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. É neste fórum que se negocia e pactua sobre aspectos operacionais da gestão do SUAS e, para que isso ocorra, mantém contato permanente com as CIBs, para a troca de informações sobre como se estabelecerá o processo de descentralização.

Por fim, as CIBs tem o papel de interlocução entre os gestores com o intuito de pactuar a gestão da assistência em âmbito estadual. Tudo respeitando o definido na CIT e orientações emanadas do Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS.

Para que os recursos cheguem aos respectivos fundos é observado o que foi definido nas comissões de forma que todos os entes co-financiem os serviços assistenciais. O valor repassado é definido considerando a competência entre as esferas de governo, levando em conta o porte, a complexidade dos serviços prestados e as diversidades regionais.

Fundamental destacar a importância dessa conformação que tem por objeto a separação da contabilidade do fundo, que deve ser feita por meio de contas específicas e prestação de contas em separado do órgão ao qual este fundo está vinculado, geralmente as secretarias de assistência social. Todo esse arcabouço, somado aos instrumentos de gestão como programação financeira, fluxo de caixa e demonstrativos contábeis a que também estão obrigados legalmente, tem por fim subsidiar a boa aplicação dos recursos e efetivar o controle da execução orçamentária e financeira direcionada a assistência social.

Com essa construção, além do controle do gasto tem-se ainda garantida a vinculação orçamentária dos recursos que são destinados aos fundos em geral. No caso, as receitas são consideradas próprias da assistência, sendo proibida utilização diversa.

Notadamente, essa configuração descentralizada tem o interesse de incentivar a participação local devido ao maior conhecimento das contingências verificadas na municipalidade. Tecnicamente seria mais difícil a operacionalização das demandas postas sem a participação efetiva da gestão local onde as demandas sociais são apresentadas. Por isso a defesa da participação política dos atores na agenda governamental de forma a influenciar no plano de ação social.

O arcabouço pensado para a gestão da assistência, mesmo enfrentando as dificuldades impostas pelo respeito a federação brasileira, guarda pertinência com o texto constitucional por, entre outras coisas, buscar a inserção dos menos favorecidos levando a busca da redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento social a todos os estados.

A intervenção estatal em todos os níveis da federação é complexa, mas necessária no sentido de minimizar a manifestação dos riscos sociais, que segundo Sposati, “vão ocorrer no cotidiano das pessoas, nos territórios onde vivem e podem sujeitá-las a maior, ou menor exposição ao risco social” (SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: Concepções fundantes. 2009, p.30).

Dessa forma, estabelecer atendimentos aqueles que demandam serviços que devem ser prestados pela assistência social é condição para combater a instalação ou aumento das desigualdades. Se isso é verdade, torna-se altamente relevante refletir e discutir sobre a boa e regular gestão dos recursos que chegam aos fundos instituídos para fazer frente a tais demandas.

## **1.2 Considerações sobre o Índice de Gestão Descentralizada**

No caso do IGD-M, os valores repassados aos entes dependem dos cálculos e requisitos estabelecidos na portaria 754/2010 que alteram os requisitos da Portaria nº 148 de 27 de abril de 2006 que orientava os repasses aos municípios e ao Distrito Federal. Essa mudança tem por objeto a adequação do IGD de âmbito municipal e distrital às regras estabelecidas no art. 8º da Lei 10.836/2004 e Decreto nº 5.209/04 que regulamenta do Programa Bolsa Família - PBF.

Com as novas regras ficou alterada a fórmula de cálculo do IGD-M, que ainda assim mantém complexa a fixação do índice, sendo que agora a apuração é resultante do múltiplo de quatro fatores como:

- I- Fator de operação do PBF
- II- Fator de adesão ao SUAS
- III- Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos do IGD-M
- IV- Fator de informação de aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal da Assistência Social.

No caso da operação do PBF, foi mantida a fórmula anterior para apuração do índice. Considera-se a média das taxas de frequência escolar e de saúde, cobertura qualificada dos cadastros, bem como atualização do cadastro dos usuários. Para fazer jus aos recursos destinados pelo IGD, o município deve apresentar índice de no mínimo 0,55 e de 0,20 às taxa que o compõem. Esse resultado pode ser considerado um dos mais importantes devido ao impacto que gera nos montantes das transferências ao ente federado.

Em relação à adesão ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, trata-se do atendimento às regras do SUAS constantes da NOB/SUAS. No caso de adesão municipal, há atribuição de fator 1 (um), do contrário, o valor estabelecido é 0 (zero).

No que diz respeito à comprovação dos gastos do IGD-M, fator III, encontra-se o índice com a inserção de informações pelo gestor do Fundo Municipal da Assistência Social – FMAS no sistema informatizado disponibilizado pelo gestor federal da política de assistência social, o MDS, bem como pela comprovação dos gastos dos recursos ao Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. Quando da existência da informação, há a atribuição de 1 (um) como fator, quando da ausência desta, o valor atribuído é 0 (zero).

Quanto à prestação de contas, fator IV, indica que a inserção dos dados pelo FMAS no sistema informatizado do MDS foram analisadas pelo CMAS. Havendo deliberação favorável, com aprovação total dos gastos, aplica-se a este fator, valor 1 (um), caso contrário, atribui-se valor 0 (zero). Todavia, a norma contempla a situação em que o CMAS aprove parcialmente a prestação de contas. Neste caso, essa instância de controle notifica o gestor municipal para que devolva os recursos ao FMAS no prazo

de 30 dias, se não confirmada à devolução tal fator receberá zero até que seja sanada a pendência.

Assim, de acordo com as regras da Portaria 754/2010, a fórmula usada para o cálculo é:  $IGD-M = FI \times FII \times FIII \times FIV$ . O índice varia de 0 a 1 e caso um dos fatores seja 0 então não haverá IGD, ou seja, não haverá repasse no mês em que não houve pontuação.

A regra em comento extingue procedimento anteriormente previsto que remunerava em dobro as primeiras 200 famílias atendidas. Tal sistemática objetivava incentivar os municípios que tinham estimativas baixas de pessoas elegíveis no cadastro a aprimorarem seu desempenho em relação ao PBF. De acordo com as regras de 2010, o menor índice apurado para os entes federados resulta em transferência mínima de R\$ 687,50 (seiscentos e oitenta e sete reais e cinquenta centavos).

No âmbito do MDS foram criados, ainda, incentivos financeiros para atividades que impactem positivamente o gerenciamento do PBF, que são percentualmente considerados sobre o IGD-M. Isso resulta em maiores repasses se implementadas as atividades incentivadas pelo órgão gestor da assistência social, sendo que os dados devem estar acessíveis ao MDS. São considerados como incentivos o acréscimo de 3% do valor apurado pelo índice, proporcionalmente ao acompanhamento familiar daqueles inscritos em descumprimento das condicionalidades. Tem outro incentivo de 3% quando verificado o atendimento de prazos fixados pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC em caso de demandas envolvendo eventual apuração de irregularidades na execução do Programa. Outro incentivo importante de 2% do apurado em reais para o IGD-M no caso de manutenção do cadastro 100% atualizado no sistema disponibilizado pelo MDS. Por último, mais 2% no caso de o ente federado possuir no mínimo 96% de entrega dos cartões quando da apuração do índice.

O valor apurado para a transferência ao ente é resultado do índice encontrado, multiplicado por R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos), novamente multiplicado pela quantidade de famílias beneficiárias figurantes na folha de pagamento do PBF no

mês anterior ao do cálculo, até o limite de famílias em situação de pobreza, considerados e publicados pelo MDS. Nessa lógica, cabe destacar que, nos termos do Art. 2º da Port/MDS Nº 34/2011 “família é unidade nuclear composta por uma ou mais pessoas, eventualmente ampliada por outras que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por ela, todas moradoras de um mesmo domicílio”. Assim, o valor transferido ao ente federado considerada a sistemática de apuração, respeita a seguinte fórmula:  $TE = (IGD-M) \times (R\$ 2,50) \times (n^\circ \text{ de famílias beneficiárias na folha no mês anterior})$ .

Feita a análise de como são apurados os montantes que são repassados aos entes, há que se demonstrar a execução da despesa relacionada ao IGD-M que se dá através da ação 8446 definida como “serviço de apoio a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família – PBF”.

Somente na execução do IGD no exercício de 2010, os dados do SIAFI apontam que em repasse fundo a fundo foram empenhados e liquidados de R\$ 296.686.409,71 (duzentos e noventa e seis milhões, seiscentos e oitenta e seis mil, quatrocentos e nove reais e setenta e um centavos) e que cumpriram todos os estágios da despesa orçamentária, ou seja, chegou ao final do exercício com estatus de pago, o montante de R\$ 262.781.067,67 (duzentos e sessenta e dois milhões, setecentos e oitenta e um mil, sessenta e sete reais e sessenta e sete centavos), isso no que diz respeito à gestão municipal. Na execução geral que inclui a gestão estadual da referida ação, foram pagos R\$ 272.281.310,59 (duzentos e setenta e dois milhões, duzentos e oitenta e um mil, trezentos e dez reais e cinquenta e nove centavos).

Verifica-se que o gerenciamento das informações ocorre simultaneamente em várias bases. Por se tratar de estudo relacionado às transferências fundo a fundo, a fonte principal de dados é o SISFAF que fornecerá a execução do IGD, PSB e PSE analisadas a seguir.

Cabe esclarecer primeiramente que, de acordo com a Lei 4.320/64, que trata das normas gerais de direito financeiro, os estágios da despesa pública estão definidos no art. 58, art. 63 e art. 64:

*“Art. 58. O empenho da despesa é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”*

*“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.”*

*“Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.”*

A Portaria Interministerial da Secretaria do Tesouro Nacional - STN e Secretaria de Orçamento Federal - SOF 163/2001 organiza a classificação da despesa, com amparo na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar – LC 101/00. O Art. 3º da Portaria informa que essa classificação, segundo a natureza, é composta pela Categoria Econômica, Grupo de Despesa e Elemento de Despesa. Quanto à modalidade de aplicação, o parágrafo 1º do artigo em comento diz que “a natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada modalidade de aplicação, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação...”.

Considerando essa classificação definida na portaria, é possível a separação o gasto público de forma a identificar se ocorreu na gestão estadual ou municipal. Portanto, no estudo existem as transferências aos Estados, neste caso através do IGD-E que são em menor montante, e aos Municípios através do IGD-M.

## CAPÍTULO II

### 2.1 - O mapa da pobreza e as transferências fundo a fundo no período de 2010

Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) indica que em 2009 o contingente de famílias vivendo na pobreza extrema é de 3.306.326. Levantamento feito pelo mesmo Instituto, considerando apenas o nordeste, aponta que essa região tem 1.901.891 famílias vivendo em situação de extrema pobreza, demonstrando que o percentual de 55,52% está centralizado nesta localidade. Nesse sentido, há que se levar em conta a situação atual e considerar que essa região seja agraciada com maior investimento social, neste caso, representado por maior fluxo nas transferências fundo a fundo.

Outro aspecto a se considerar, é o número de habitante nas regiões analisadas. Isto torna inevitável para que se entenda a lógica dessas transferências. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme descrito na tabela a seguir, divulgou o resultado da contagem das regiões apurados no censo demográfico de 2010.

Tabela III – População: Brasil e Regiões

Região	2000	2010
Brasil	169.799.170	190.755.799
Região Norte	12.900.704	15.864.454
Região Nordeste	47.741.711	53.081.950
Região Sudeste	72.412.411	80.364.410
Região Sul	25.107.616	27.386.891
Região Centro-Oeste	11.636.728	14.058.094

Fonte: Censo Demográfico IBGE/2010 Elaboração Própria

A pesquisa realizada pelo IPEA, conforme tabela IV, demonstra a quantidade de famílias que estavam vivendo em extrema pobreza nos períodos de 2008 e 2009.

Tabela IV – Número de famílias na extrema pobreza

Região	2008	2009
Brasil	3.303.354	3.306.326
Região Norte	304.065	311.471
Região Nordeste	1.912.215	1.901.891
Região Sudeste	701.222	717.956
Região Sul	249.001	234.087
Região Centro-Oeste	136.851	140.921

Fonte: Ipeadata Elaboração Própria

Como é possível perceber, o Nordeste, tem a segunda maior população do Brasil e figura como primeira no quesito desigualdade e pobreza analisado. Dos números apresentados na tabela acima, infere-se a expressividade que as ações governamentais têm naquela população. A demanda é grande e por essa razão há a necessidade de efetividade nas políticas públicas de proteção social. Nota-se que existe essa demanda significativa por serviços públicos sociais devido ao índice apontado pelo IPEA de mais da metade das famílias na condição de pobreza extrema viver no Nordeste.

É interessante abordar também que, segundo o Programa Nacional para as Nações Unidas (PNUD), os piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) são encontrados na região Nordeste, números que estão de acordo com o apontamento do IBGE que constatou o maior percentual de pobreza extrema nessa localidade.

É possível a comparação dos dados encontrados pelo IDH do PNUD e os índices de pobreza apurados no levantamento do IBGE. A posição que se encontra o Nordeste do Brasil torna essa região merecedora de investimento estatal social em fluxos superiores às demais, isso considerando as demandas estabelecidas a região.

O estudo demonstra que a gestão dos repasses fundo a fundo deve contemplar um plano de assistência que venha intentar reduzir as demandas dos cidadãos que busquem serviços de assistência social. A tabela seguir demonstra a posição dos Estados brasileiros em relação ao IDH.

Tabela V – IDH nos Estados brasileiros

POSIÇÃO		REG. NORDESTE	IDH
26°	MARANHAO		0,683
25°	PIAUI		0,703
22°	CEARA		0,723
21°	RIO GRD DO NORTE		0,738
24°	PARAIBA		0,718
23°	PERNAMBUCO		0,718
27°	ALAGOAS		0,677
20°	SERGIPE		0,742
19°	BAHIA		0,742
REG. NORTE			
12°	AMAPA		0,78
13°	AMAZONAS		0,78
14°	RONDONIA		0,756
15°	TOCANTINS		0,756
16°	PARA		0,755
17°	ACRE		0,751
18°	RORAIMA		0,75
REG. CENTRO OESTE			
1°	DISTRITO FEDERAL		0,874
8°	MATO G. DO SUL		0,802
9°	GOIAS		0,8
11°	MATO GROSSO		0,796
REG. SUDESTE			
3°	SAO PAULO		0,833
4°	RIO DE JANEIRO		0,832
7°	ESPIRITO SANTO		0,802
10°	MINAS GERAIS		0,8
REG. SUL			
2°	SANTA CATARINA		0,84
5°	RIO GRANDE DO SUL		0,832

6°	PARANA	0,82
----	--------	------

Fonte: IDH/PNUD. Elaboração Própria

Entende-se na leitura dos índices de IDH que as posições dos Estados localizados na Região Nordeste são as últimas. Considerando as ponderações feitas, necessário se faz analisar as condições em que são geridos os recursos destinados a implementação das políticas que ofertam serviços sociais nos estados e municípios brasileiros.

Os últimos levantamentos do Censo IBGE 2010, informam que 16,2 milhões de brasileiros vivem na condição de extrema pobreza, ou seja, com renda per capita de até R\$ 70,00.

Tabela VI.

População em domicílios particulares permanentes, segundo as classes de Renda ZERO e Renda Nominal Mensal Domiciliar per capita de 1 a 70 reais				
Total Brasil		Renda nominal mensal domiciliar per capita		
		Total (A + B)	Sem Renda (com filtros) (A)	1 a 70 reais (B)
População em Domicílios Particulares Permanentes	189.791.096	(1) 16.267.197	4.836.732	11.430.465
Domicílios Particulares Permanentes	57.324.185	4.009.433	1.623.398	2.386.035
<b>Situação Urbana</b>				
População em Domicílios Particulares Permanentes	160.247.383	(1) 8.673.845	2.995.093	5.678.752
Domicílios Particulares Permanentes	49.226.767	2.279.509	1.068.833	1.210.676
<b>Situação Rural</b>				
População em Domicílios Particulares Permanentes	29.543.713	(1) 7.593.352	1.841.639	5.751.713
Domicílios Particulares Permanentes	8.097.418	1.729.924	554.565	1.175.359

Fonte: IBGE, Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010.

Segundo o IPEA, a definição de pobreza extrema “é o estado de privação do indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que a sociedade a qual ele pertence julga obrigada a garantir”.

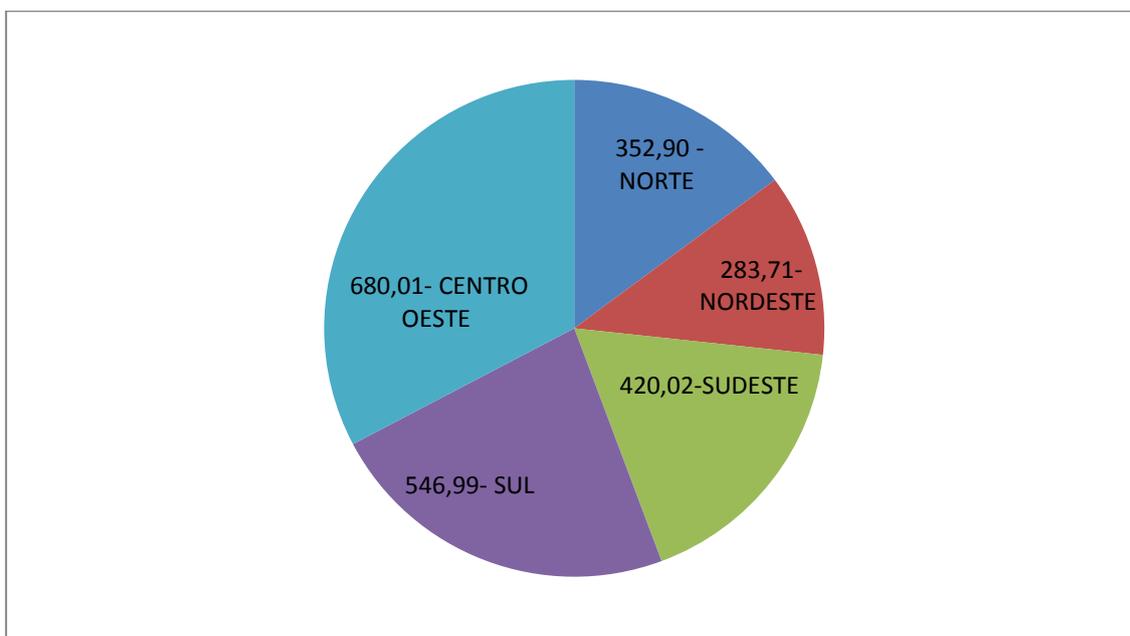
O que fica demonstrado com os dados em questão e o que todos os institutos de pesquisas apontam é para a existência de um contingente considerável de pessoas vivendo em verdadeiro estado de necessidade. Combater essas vulnerabilidades passa pela boa gestão dos recursos disponibilizados, o que inclui as transferências fundo a fundo.

Nesse sentido, pode-se prever que os esforços das esferas governamentais são e devem ser contínuos e duradouros se a meta for de fato erradicar a miséria extrema no seio familiar dessas populações. Então, o planejamento das políticas de assistência deve atender financeira e primeiramente as regiões mais carentes do mapa em análise.

Ao examinar a destinação dos valores pagos a região Nordeste percebe-se é o maior entre as outras Unidades da Federação, 32,54%, sendo a execução de 98,01%. Por outro lado, considerando os números do IPEA em 2009 apresentados na Tabela III, é possível inferir que, mantidas as mesmas condições daquele levantamento, o valor efetivamente pago dividido pela quantidade de famílias em situação de extrema pobreza nas regiões, têm-se o que é demonstrado no Gráfico I. Oportuno destacar também que esse conjunto de dados considera todos os repasses fundo a fundo, inclusive o IGD de responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania -SENARC que é repassado pelo FNAS.

Para demonstrar a situação das transferências no período examinado, a figura I abaixo faz um paralelo entre os recursos transferidos e a quantidade de famílias vivendo em pobreza extrema informados na tabela III.

Gráfico I – Valores efetivamente pagos



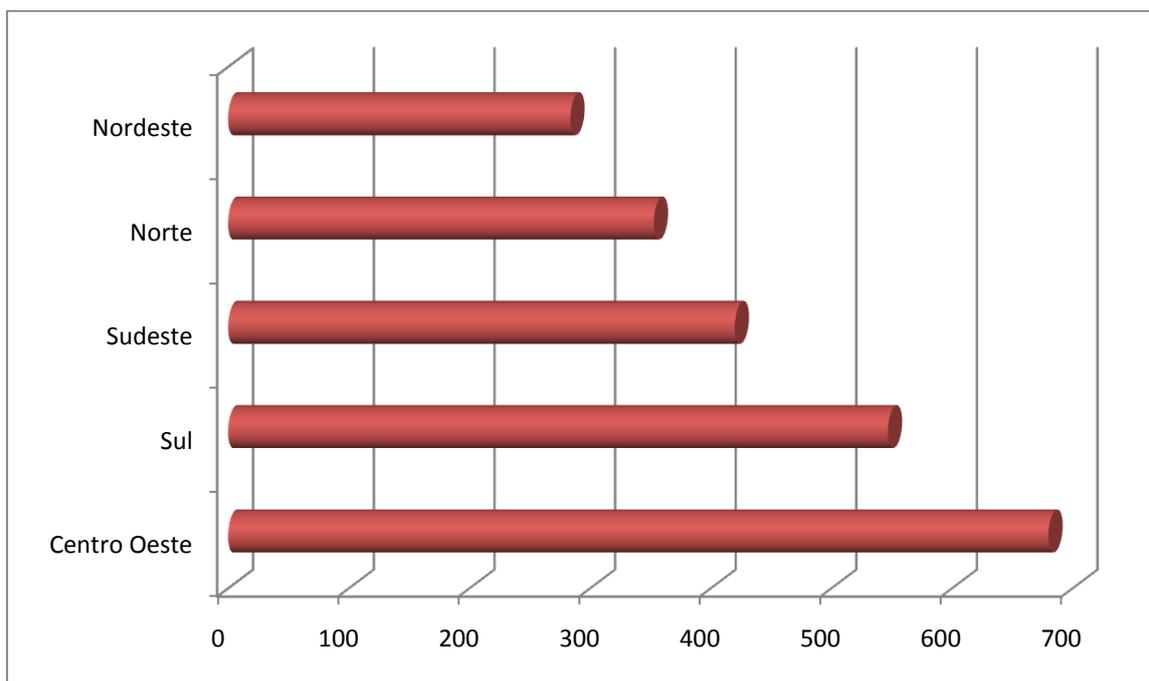
Fonte: Siafi Gerencial 2010. Elaboração Própria

Nessa breve análise é possível dizer que os 5,78% ou R\$ 680,01 repassados a região Centro Oeste, levando-se em conta a quantidade de famílias necessitadas, representam muito em relação aos 32,54% dos repasses ou R\$ 283,71 por família nordestina em situação de pobreza extrema.

O IBGE informa que do contingente de mais de 16 milhões de pessoas que vivem em extrema pobreza, 57% aproximadamente estão no Nordeste. Este indicador é importante e corrobora outros apontamentos que também concluíram na mesma direção, sendo essa no sentido de apontar que os Estados do Norte e Nordeste têm índices sofríveis.

Inclusive, pode ser feita outra inferência e dizer que exatamente as duas regiões que mais precisam combater a pobreza instalada são, por outro lado as que recebem menos recursos das transferências fundo a fundo, mantendo por sinal, as posições em que figuram em diversos levantamentos que apontam essas mesmas regiões como as mais carentes e conseqüentemente, com maior demanda por serviços públicos. Precisamente na região que tem o pior índice de desenvolvimento, conforme tabela V – IDH nos Estados brasileiros, os recursos transferidos, considerando os dados do IPEA informados na tabela IV, no Nordeste é de R\$ 283,71 e na região Norte, a segunda pior colocação, é de R\$ 352,90 conforme pode ser evidenciado na tabela VII.

Tabela VII – Distribuição de Recursos às Regiões



Fonte: Siafi2010 e Pesquisa da Extrema Pobreza – IPEA. Elaboração Própria

Nesta seara, parece um tanto paradoxal que as regiões que mais demandam serviços ofertados pelas políticas de assistência sejam as menos atendidas, dificultando a saída desse círculo vicioso. Por outro lado, aquelas que estão em melhores posições no que diz respeito a outros índices como o de Desenvolvimento Humano - IDH e que possuem condições de vida mais adequadas, como aponta pesquisa do IBGE, sendo agraciadas com maiores fluxos de recursos públicos voltados ao combate às exclusões, vide os aportes destinados a região centro oeste, com recursos transferidos de R\$ 680,01 por família, e região sul, R\$ 546,99 por família atendida.

Importante destacar que para tratar das diferenças encontradas na alocação de recursos, necessário se faz uma verificação das condições do local onde são recebidas essas transferências. Torna-se necessário e esclarecedor quantificar os equipamentos disponibilizados nas regiões.

Para demonstrar onde estão instalados os equipamentos de atendimento a sociedade, a tabela a seguir informa os percentuais desses equipamentos disponibilizados nas regiões brasileiras, considerando os 6801 CRAS e 1590 CREAS

que estavam em funcionamento até 31 de dezembro de 2010 nas diversas localidades. Os números trazidos são importantes, pois os equipamentos instalados são componente importante na medida em que justificam maiores ou menores aportes conforme a quantidade de instalações que se pretende manter com esses recursos transferidos, ou seja, maiores fluxos em locais onde existe menor quantidade de equipamentos públicos como CRAS e CREAS carecem de análise.

Tabela VIII – Onde estão os CRAS e CREAS

LOCALIZAÇÃO	% CRAS	% CREAS
Região Nordeste	34,94%	36,86%
Região: Região Norte	7,86%	8,99%
Região Centro Oeste	7,86%	11,45%
Região Sudeste	32,23%	25,85%
Região Sul	17,11%	16,86%

Fonte: Censo IBGE2010 E CENSO CRAS/CREAS2010 Elaboração Própria

Através do levantamento apresentado, é possível perceber que ter maior quantidade de equipamentos públicos disponibilizados e uma expressiva população carente não garante a região nordeste maiores repasses de recursos. Enquanto nesta região estão localizados quase 35% dos CRAS e 37% dos CREAS e números desfavoráveis que a deixa nas últimas posições dos índices sociais, os Estados desta região recebem o equivalente a R\$ 283,71 por família, conforme gráfico I. Por outro lado, está demonstrado que a região sudeste com todo seu potencial produtivo e percentual de instalação de exatos 32,23 % de CRAS e 25,85% de CREAS no seu quadrilátero tem valor mais expressivo repassado pelo órgão federal de política de assistência social. O estudo busca entender se esses repasses como estão contribuem para a geração de saldos em conta. Há o pensamento de que as regiões com situação mais favorável têm melhor organização e estrutura, oferta diversificada na cesta de serviços, o que se torna um facilitador no cumprimento das obrigações legais que possibilitam o acesso e permanência ao sistema.

### CAPÍTULO III

#### 3.1 – Analisando a execução: Como estavam as contas específicas dos fundos

Tão importante quanto a destinação dos recursos é a verificação da execução da proposta inserida no plano de ação da assistência social pelos entes. Imprescindível se faz então a apuração dos demonstrativos contábeis que indicam como se deu a gestão desses recursos pelos entes federados. Isso é possível apurando os valores repassados em comparação com o executado na ponta, ou seja, pelo ente municipal. A tabela IX a seguir apresenta as informações constantes do SISFAF que separa por localidade os montantes que estão em conta e valores efetivamente repassados ao IGD.

TABELA IX – Numerário disponível versus valores repassados

<b>ESTADOS DO NORDESTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
RIO GRANDE DO NORTE	1.958.139,90	7.162.759,60	27,34
PARAÍBA	2.953.474,17	9.568.339,01	30,87
PIAUI	1.063.869,23	7.976.410,86	13,34
CEARÁ	3.497.373,50	17.937.806,20	19,50
ALAGOAS	3.116.493,53	7.968.202,92	39,11
PERNAMBUCO	6.939.329,38	20.393.927,72	34,03
SERGIPE	1.913.444,48	4.697.196,70	40,74
BAHIA	11.968.076,63	32.274.039,38	37,06
MARANHÃO	2.838.426,21	16.167.958,50	17,56
<b>TOTAL - NE</b>	<b>36.248.627,03</b>	<b>124.146.640,89</b>	<b>29,20</b>
<b>ESTADOS DO NORTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
AMAPA	1.397.213,12	896.696,50	155,82
AMAZONAS	5.138.710,38	5.579.417,57	92,10
RONDONIA	1.988.955,01	2.166.464,12	91,81
TOCANTINS	1.038.083,54	3.045.808,66	34,08
PARA	4.059.395,74	12.237.666,00	33,17
ACRE	231.651,27	1.300.936,35	17,81

RORAIMA	835.263,31	1.001.635,77	83,39
<b>TOTAL - NO</b>	<b>14.689.272,37</b>	<b>26.228.624,97</b>	<b>56,00</b>
<b>ESTADOS CENTRO OESTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
DISTRITO FEDERAL	99.908,10	1.135.158,32	8,80
MATO G. DO SUL	1.425.210,76	2.431.121,27	58,62
GOIAS	3.074.939,75	6.389.329,87	48,13
MATO GROSSO	1.581.122,97	3.505.085,69	45,11
<b>TOTAL - CO</b>	<b>6.181.181,58</b>	<b>13.460.695,15</b>	<b>45,92</b>
<b>ESTADOS DO SUDESTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
SAO PAULO	17.874.193,13	17.691.572,65	101,03
RIO DE JANEIRO	9.840.137,43	9.993.426,04	98,47
ESPIRITO SANTO	7.693.982,46	3.502.953,73	219,64
MINAS GERAIS	16.939.721,73	23.397.393,73	72,40
<b>TOTAL - SD</b>	<b>52.348.034,75</b>	<b>54.585.346,15</b>	<b>95,90</b>
<b>ESTADOS DO SUL</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
SANTA CATARINA	2.808.703,04	3.181.579,97	88,28
RIO GRANDE DO SUL	7.433.119,25	8.421.084,07	88,27
PARANA	9.343.787,63	9.821.803,22	95,13
<b>TOTAL - SL</b>	<b>19.585.609,92</b>	<b>21.424.467,26</b>	<b>91,42</b>
<b>SITUAÇÃO DO IGD</b>	<b>129.052.725,65</b>	<b>239.845.774,42</b>	<b>53,80</b>

Fonte: SISFAF. Elaboração Própria

Optou-se por considerar os montantes em conta apresentados no SISFAF até 31/12/2010 comparados com os dados das transferências nas gestões estadual e municipal apurados no SIAFI naquele exercício. O que é perceptível do levantamento dessas informações é que os percentuais mantidos em conta sem aplicação nas políticas a que se destinam são altos. Considerando apenas valores totais nas regiões e as informações do SIAFI, têm-se percentuais elevados, conforme dados apresentados na tabela abaixo.

Tabela X – Valores dos repasses versus saldos em conta

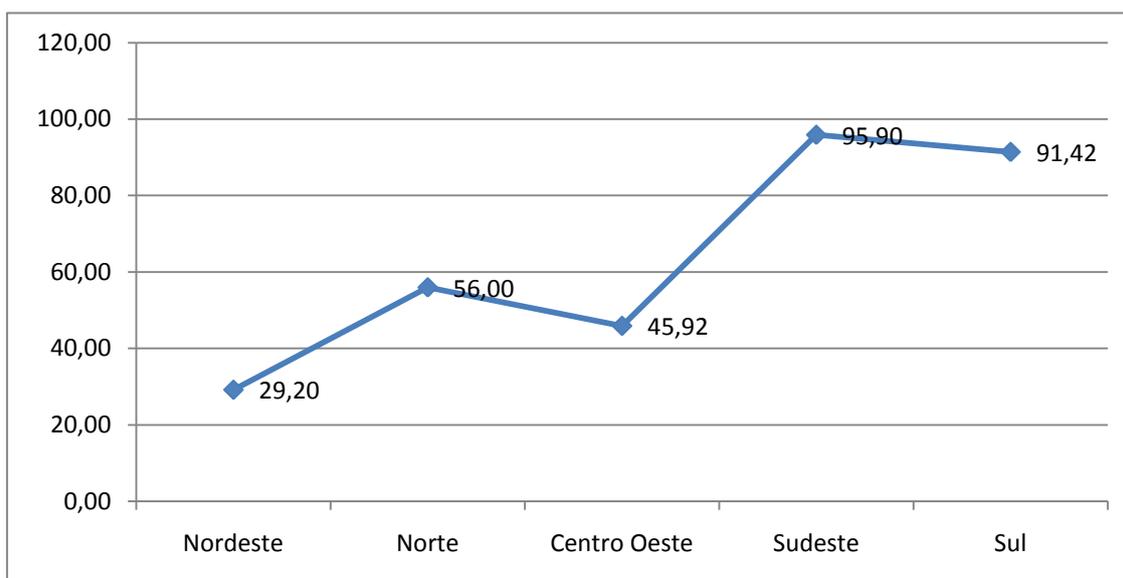
REGIÃO	VALOR DO REPASSE	SALDO EM CONTA	% EM CONTA
NORDESTE	124.146.640,89	36.248.627,03	29,20

NORTE	26.228.624,97	14.689.272,37	56,00
CENTRO OESTE	13.460.695,15	6.181.181,58	45,92
SUDESTE	54.585.346,15	52.348.034,75	95,90
SUL	21.424.467,26	19.585.609,92	91,42
<b>TOTAL</b>	<b>239.845.774,42</b>	<b>129.052.725,65</b>	<b>53,81</b>

Elaboração Própria

A análise da tabela acima traz todas as transferências feitas para o IGD, ou seja, inclui gestão estadual e municipal. Neste caso específico, perde força o discurso de que as regiões pouco estruturadas, com número expressivo de famílias em situação de pobreza extrema ou que apresentam baixos índices de desenvolvimento recebem menos proporcionalmente devido a estruturação inadequada e pouca capacidade de gerir os recursos ora disponibilizados. Consta-se da tabela acima que quem tem as melhores posições nos indicadores sociais estudados são exatamente os que detêm os piores percentuais de execução. Na região sudeste no final do exercício de 2010 estava parado em conta pouco mais de 85% do que foi repassado no período. O gráfico a seguir indica esses percentuais.

Gráfico II – Percentual de recursos do IGD em conta no final do exercício



Fonte: SIAFI Operacional e SISFAF. Elaboração Própria

O gráfico acima indica que do total transferido para o IGD 53,81% estavam nas contas no final do período em análise. O menor percentual foi no nordeste com 29,2% sendo os maiores índices para o sudeste e sul, respectivamente com 95,9% e 91,42%. Com 56% aparece a região norte e com 45,92% dos recursos na conta está a região centro oeste. É preciso destacar que o estudo deste gráfico representa o que deixou de ser executado, ou seja, estava parado na conta específica.

Percentualmente é possível concluir pelos dados analisados que o nordeste executou mais que os outros entes. Ainda assim, considerando as necessidades a serem atendidas naquela região que é altamente necessitada, carece de mais aprofundamento na busca das razões para a não utilização de R\$ 36,2 milhões de reais. Por outro lado, parece incompreensível que menos de 10% dos recursos repassados ao sudeste e sul tenha tido destinação específica.

### 3.2 – Apresentação da situação da situação das contas dos fundos municipais

A análise da situação da gestão dos recursos transferidos na modalidade municipal considerado os respectivos portes desses fundos demonstra bem como está a operacionalidade dessas estruturas.

Tabela XI – Porte dos municípios no IGD

PORTE DO MUNICÍPIO	QUANTIDADE	%
Pequeno I - II	4.655	89,33
Médio	315	6,04
Grande/Metrópole	241	4,62
<b>TOTAL</b>	<b>5.211</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração própria

A tabela acima apresenta que a participação dos municípios pequenos é representativa. Significativamente maior que os outros entes analisados. Os recursos em conta no final do exercício de 2010 estavam distribuídos como segue.

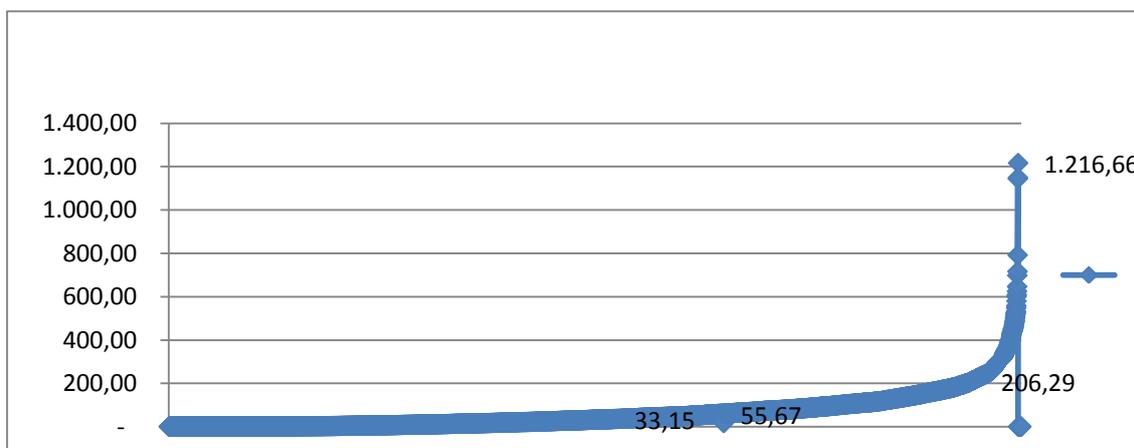
Tabela XII – Participação dos municípios por porte

SALDOS EM CONTA (%)	PEQUENOS	MÉDIOS	GRANDE
Até 50%	2926	178	90
Entre 50,01% e 100%	803	61	55
Entre 100,01% e 150%	420	35	35
Entre 150,01% e 200%	234	19	19
Entre 200,01% e 250%	110	11	15
Entre 250,01% e 300%	49	6	9
Entre 300,01% e 350%	35	1	6
Acima de 350%	62	3	10

Fonte: SISFAF/CORFAF/SAGI. Elaboração própria

Os dados apontam grande concentração de municípios pequenos com saldos de até 50%. Interessante perceber é a quantidade dos que figuram na faixa entre mais de 50% a 350%. Intrigante também é constatar a quantidade de municípios de grande porte com altos saldos nas respectivas contas como se percebe do gráfico a seguir.

Gráfico III – Percentuais em conta IGD



Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração própria

A análise desse gráfico traz um dado importante. Informa que 1886 municípios estavam com saldos entre 55,67% a 1.216,66% ou seja, para cada R\$ 100,00 que estavam sem aplicação nas políticas, o que tem o maior percentual recebeu outros R\$ 1200,00. Desses, 1611 eram de pequeno porte, os médios somavam 150 e os grandes e metrópoles somavam 125. Em valores transitados, os pequenos municípios tinham mais de 43,2 milhões em conta, os médios mais de 11,1 milhões e as metrópoles somadas aos municípios de grande porte tinham recursos parados acima 45,6 milhões de reais de um

total de 125,1 milhões que se relacionam a percentuais acima de 55,67% que estavam sem destinação.

O estudo mapeou onde os saldos foram mais freqüentes considerando a amostra total composta de mais de 5.200 municípios. A distribuição dos saldos gerais encontrada demonstra a ocorrência desse fenômeno em todos os portes como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela XIII – Percentual de participação de por porte no IGD

SALDOS EM CONTA (%)	% PQ.	% MD	% GD.
Até 50%	62,86	56,51	37,34
Entre 50,01% e 100%	17,25	19,37	22,82
Entre 100,01% e 150%	9,02	11,11	14,52
Entre 150,01% e 200%	5,03	6,03	7,88
Entre 200,01% e 250%	2,36	3,49	6,22
Entre 250,01% e 300%	1,05	1,90	3,73
Entre 300,01% e 350%	0,75	0,32	2,49
Acima de 350%	1,33	0,95	4,15

Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração própria

É possível inferir que o foco deve ser no sentido de conhecer as necessidades dos municípios de forma a evitar ou reduzir as sobras de recursos em conta. Muito mais atenção deve ser dispensada as razões dessas ocorrências especialmente nos locais onde são verificados percentuais acima de 50% das transferências enviadas.

Em outra vertente, foi feita a análise das transferências para os serviços da Proteção Social Básica e Especial – PSB e PSE. Os números levantados não são muito diferentes dos apresentados na execução do IGD. A tabela a seguir demonstra os valores gerais, ou seja, da gestão estadual e municipal, apurados para a PSB.

Tabela XIV – Execução Financeira da PSB

ESTADOS DO NORDESTE	EM CONTA	REPASSADO	% EM CONTA
RIO GRANDE DO NORTE	6.818.425,50	31.033.899,43	21,97
PARAÍBA	7.503.450,08	37.763.558,03	19,87

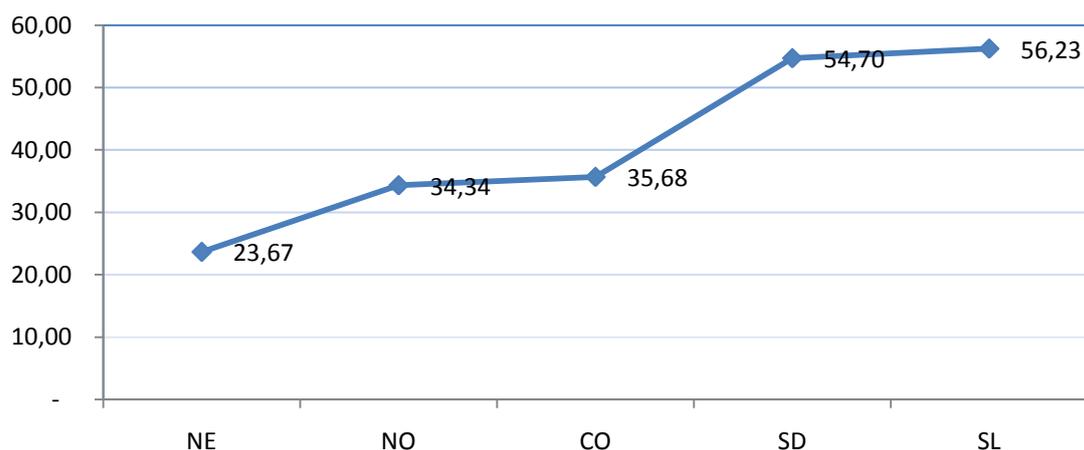
PIAUI	4.108.093,27	34.164.703,28	12,02
CEARA	13.261.984,09	63.975.313,81	20,73
ALAGOAS	5.585.678,44	20.257.159,58	27,57
PERNAMBUCO	17.090.868,66	49.143.662,53	34,78
SERGIPE	5.335.737,70	15.788.590,71	33,79
BAHIA	25.874.819,39	83.079.932,71	31,14
MARANHAO	6.087.129,38	51.980.339,66	11,71
<b>TOTAL - NE</b>	<b>91.666.186,51</b>	<b>387.187.159,74</b>	<b>23,67</b>
<b>ESTADOS DO NORTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
AMAPA	1.452.067,51	2.145.262,83	67,69
AMAZONAS	5.716.319,66	13.020.701,60	43,90
RONDONIA	6.082.514,21	6.294.449,05	96,63
TOCANTINS	2.588.324,94	8.900.629,68	29,08
PARA	9.710.113,68	44.429.788,91	21,85
ACRE	1.307.174,09	4.684.535,65	27,90
RORAIMA	1.203.399,33	2.230.488,02	53,95
<b>TOTAL - NO</b>	<b>28.059.913,42</b>	<b>81.705.855,74</b>	<b>34,34</b>
<b>ESTADOS CENTRO OESTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
DISTRITO FEDERAL	2.598.084,78	2.819.600,00	92,14
MATO G. DO SUL	5.776.946,83	13.846.200,93	41,72
GOIAS	7.073.393,11	22.714.303,92	31,14
MATO GROSSO	5.065.963,19	18.111.004,28	27,97
<b>TOTAL - CO</b>	<b>20.514.387,91</b>	<b>57.491.109,13</b>	<b>35,68</b>
<b>ESTADOS DO SUDESTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
SAO PAULO	26.071.929,91	65.002.533,30	40,11
RIO DE JANEIRO	34.236.155,46	46.385.084,11	73,81
ESPIRITO SANTO	12.310.336,62	13.672.695,37	90,04
MINAS GERAIS	44.288.315,95	88.671.155,43	49,95
<b>TOTAL - SD</b>	<b>116.906.737,94</b>	<b>213.731.468,21</b>	<b>54,70</b>
<b>ESTADOS DO SUL</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
SANTA CATARINA	11.490.476,46	21.073.494,77	54,53
RIO GRANDE DO SUL	16.318.891,29	32.092.236,76	50,85
PARANA	25.931.754,98	42.406.620,72	61,15

<b>TOTAL - SL</b>	<b>53.741.122,73</b>	<b>95.572.352,25</b>	<b>56,23</b>
<b>SITUAÇÃO DA PSB</b>	<b>310.888.348,51</b>	<b>835.687.945,07</b>	<b>37,20</b>

Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração Própria

De maneira parecida com o ocorrido na gestão do IGD constata-se alta disponibilidade de recursos em conta sem destinação pública prevista. Mais uma vez é possível inferir que, ou não há necessidade dos valores como foram disponibilizados, ou mesmo com caixa que suporte a implementação de políticas que ofertem serviços sociais, essas não estão sendo levadas a efeito, talvez por alguma dificuldade. O gráfico a seguir traz, para melhor visualização, os percentuais de recursos que estavam disponíveis na conta dos municípios no final do exercício em exame.

Gráfico IV - Percentual de recursos da PSB em conta no final do exercício



Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração Própria

A análise do gráfico IV induz ao mesmo entendimento expressado no gráfico III que informa dados da execução do IGD. É possível perceber que o percentual em conta para as regiões com piores indicadores sociais são menores que os das regiões mais bem estruturadas. Por outro lado, novamente chama a atenção que região com tamanha necessidade como a nordeste deixe em conta mais de 91,6 milhões e norte mais de 28 milhões. Emblemático também são os casos específicos verificados no Distrito Federal que tinha ao final do exercício 92,14% dos repasses, Rondônia com 96,63% e Espírito Santo com 90,04 desses recursos em conta, conforme tabela IX.

O estudo dos saldos na gestão municipal, considerados o porte dos municípios, informa montantes parecidos e continuam o que segue:

Tabela XV – Porte dos municípios na PSB

PORTE DO MUNICÍPIO	QUANTIDADE	%
Pequeno I - II	4.482	88,65
Médio	325	6,43
Grande/Metrópole	249	4,92
<b>TOTAL</b>	<b>5.056</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração própria

Assim como ocorrido no IGD, a tabela acima demonstra que a participação dos municípios pequenos é representativa, expressivamente maior que a dos outros entes analisados. Os recursos em conta no final do exercício de 2010 estavam distribuídos como segue.

Tabela XVI – Participação dos municípios por porte

SALDOS EM %	MUN. PEQ.	MUN. MD	MUN. GD.
Até 50%	3399	211	124
Entre 50,01% e 100%	753	70	70
Entre 100,01% e 150%	186	26	37
Entre 150,01% e 200%	64	12	11
Entre 200,01% e 250%	31	2	3
Entre 250,01% e 300%	9	0	2
Entre 300,01% e 350%	7	2	0
Acima de 350%	20	1	0

Fonte: SISFAF/CORFAF/SAGI. Elaboração própria

Nesta análise também fica evidente que algo precisa ser feito para que seja possível conhecer as reais necessidades dos parceiros que estão envolvidos na política de assistência, especificamente no fundo a fundo.

Tabela – XVII – Percentual de participação por porte na PSB

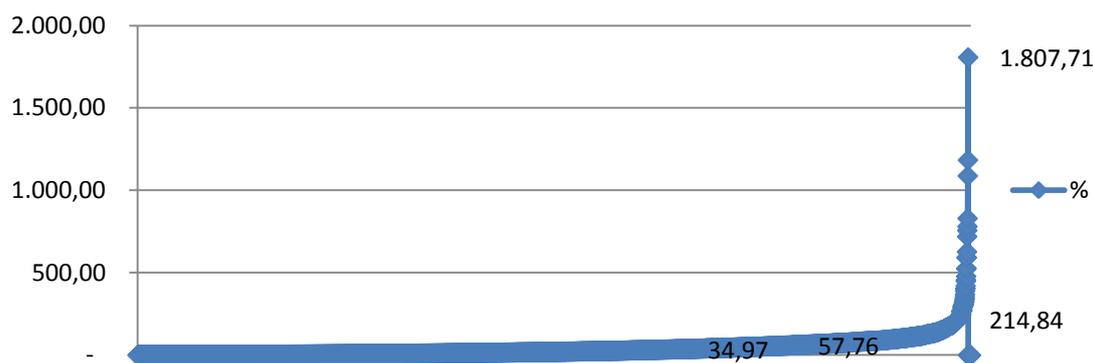
SALDOS EM CONTA (%)	% PEQUENO	% MÉDIO	% GRANDE
Até 50%	75,84	64,92	49,80
Entre 50,01% e 100%	16,80	21,54	28,11
Entre 100,01% e 150%	4,15	8,00	14,86
Entre 150,01% e 200%	1,43	3,69	4,42

Entre 200,01% e 250%	0,69	0,62	1,20
Entre 250,01% e 300%	0,20	-	0,80
Entre 300,01% e 350%	0,16	0,62	-
Acima de 350%	0,45	0,31	-

Fonte: SISFAF/CORFAF/SAGI. Elaboração própria

A tabela acima demonstra que os municípios de pequeno porte têm situação mais favorável, embora precise de melhoras na gestão. No entanto, verifica-se que mais de 32% dos municípios de médio porte têm sobras acima da metade dos recursos transferidos pelo FNAS e mais de 48% dos grandes juntamente com as metrópoles tinham recursos parados em montantes superiores a 50% das transferências recebidas. Graficamente, a PSB se apresenta da seguinte forma:

Gráfico V – Variação dos Percentuais em conta PSB



Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração própria

A análise deste gráfico informa que 1771 municípios estavam com saldos entre 34,97% a 1.807,71% ou seja, para cada R\$ 100,00 que estavam sem aplicação nas políticas, o que tem o maior percentual recebeu outros R\$ 1800,00. Desses, 1363 eram de pequeno porte, os médios somavam 145 e os grandes e metrópoles somavam 165. Em saldos em conta, os pequenos municípios tinham mais de 85,5 milhões em conta, os médios mais de 33,5 milhões e as metrópoles somadas aos municípios de grande porte tinham recursos parados acima 130 milhões de reais de um total de 307,3 milhões que se relacionam a percentuais acima de 55,67% que estavam sem destinação.

O estudo mapeou onde os saldos foram mais freqüentes considerando a amostra total composta de 5.056 municípios. A distribuição do saldo geral demonstra a ocorrência desse fenômeno em todos os portes como pôde ser observado.

Na seqüência, a tabela XVIII traz os dados da execução da PSE. Os montantes, como acima observados, embora apresentem percentuais melhores, também indicam uma quantidade considerável de recursos em conta ao final do exercício examinado aqui considerados a gestão estadual e municipal.

Tabela XVIII - Execução Financeira da PSE

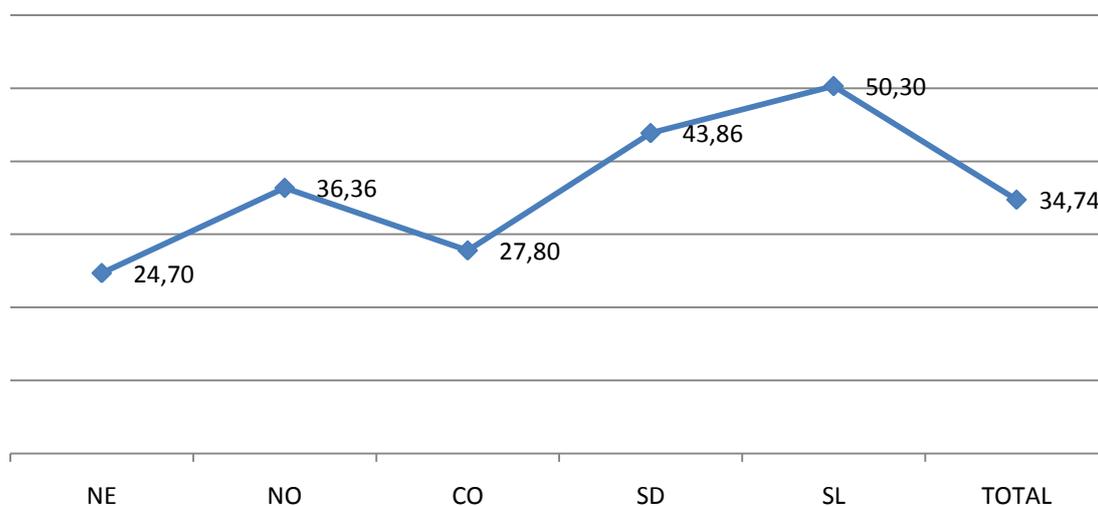
<b>ESTADOS DO NORDESTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
RIO GRANDE DO NORTE	3.039.238,92	16.197.853,80	18,76
PARAÍBA	5.263.421,66	22.284.289,88	23,62
PIAUÍ	2.650.959,31	12.319.977,84	21,52
CEARÁ	6.687.780,84	19.047.314,92	35,11
ALAGOAS	3.388.966,66	11.068.550,64	30,62
PERNAMBUCO	9.760.508,37	45.044.714,00	21,67
SERGIPE	3.629.129,56	10.362.553,00	35,02
BAHIA	14.270.121,80	47.160.751,00	30,26
MARANHÃO	4.786.140,47	33.000.174,52	14,50
<b>TOTAL - NE</b>	<b>53.476.267,59</b>	<b>216.486.179,60</b>	<b>24,70</b>
<b>ESTADOS DO NORTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
AMAPA	792.365,79	1.976.481,60	40,09
AMAZONAS	2.528.688,76	6.793.865,12	37,22
RONDONIA	3.458.983,34	4.827.184,28	71,66
TOCANTINS	1.884.627,43	5.667.574,16	33,25
PARA	4.800.913,59	16.985.080,00	28,27
ACRE	878.877,50	4.018.783,92	21,87
RORAIMA	1.498.443,42	3.300.026,92	45,41
<b>TOTAL - NO</b>	<b>15.842.899,83</b>	<b>43.568.996,00</b>	<b>36,36</b>
<b>ESTADOS CENTRO OESTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
DISTRITO FEDERAL	1.176.664,61	1.959.354,00	60,05

MATO G. DO SUL	3.372.687,82	12.340.526,84	27,33
GOIAS	7.550.505,01	28.402.354,20	26,58
MATO GROSSO	2.448.773,50	9.626.941,00	25,44
<b>TOTAL - CO</b>	<b>14.548.630,94</b>	<b>52.329.176,04</b>	<b>27,80</b>
<b>ESTADOS DO SUDESTE</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
SAO PAULO	20.880.417,54	56.381.391,80	37,03
RIO DE JANEIRO	17.293.259,45	31.291.548,56	55,26
ESPIRITO SANTO	4.975.277,18	10.025.432,76	49,63
MINAS GERAIS	22.199.691,68	51.293.341,60	43,28
<b>TOTAL - SD</b>	<b>65.348.645,85</b>	<b>148.991.714,72</b>	<b>43,86</b>
<b>ESTADOS DO SUL</b>	<b>EM CONTA</b>	<b>REPASSADO</b>	<b>% EM CONTA</b>
SANTA CATARINA	6.690.241,20	18.281.192,28	36,60
RIO GRANDE DO SUL	12.106.493,64	22.718.350,44	53,29
PARANA	17.065.110,67	30.303.170,00	56,31
<b>TOTAL - SL</b>	<b>35.861.845,51</b>	<b>71.302.712,72</b>	<b>50,30</b>
<b>SITUAÇÃO DA PSE</b>	<b>185.078.289,72</b>	<b>532.678.779,08</b>	<b>34,74</b>

Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração Própria

Na tabela acima, é possível observar que o verificado nas análises referentes ao IGD e PSB também se repete na gestão da PSE, inclusive no que diz respeito a execução no nordeste que chegou a 63,30% do que foi transferido pelo FNAS. Neste caso, continua com baixa execução os estados do sudeste e sul que têm melhores estruturas, segundo os índices sociais divulgados, respectivamente com 56,14% e 49,70% de execução financeira. O gráfico abaixo demonstra quais os percentuais que estavam em conta no final do exercício de 2010.

Gráfico VI - Percentual de recursos da PSE em conta no final do exercício



Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração Própria

A análise do gráfico acima é esclarecedora e demonstra o percentual dos repasses destinados a PSE que estavam nas contas dos entes municipais e estaduais. Reforça o que foi observado nas situações anteriormente tratadas de que a gestão dos recursos por estados com estruturas melhores significou menor aplicação do que foi disponibilizado via fundo a fundo.

Em tese, as regiões com índices muito aquém do ideal teriam maior dificuldade em executar os recursos alocados, isso por questões estruturais, materiais e até mesmo de recursos humanos. No entanto, os dados levantados demonstraram que, em relação ao objeto de estudo, ou seja, as transferências fundo a fundo, quem detinha índices mais favoráveis obteve médias percentuais inferiores.

Conforme constatado no senso SUAS, em 2010 26,33% dos municípios que possuem CRAS responderam que não sabiam a quantidade de famílias em situação de vulnerabilidade social. Como pensar a orientação de projetos que atendam as regiões sem que não se conheça o essencial? Evidente que antes da implementação de qualquer ação, necessário se faz identificar o público alvo para que se desenhe o plano de assistência que norteará a atuação governamental, inclusive para saber se há necessidade de instalação de equipamentos como os CRAS e CREAS.

Em se tratando das transferências na modalidade municipal, observou-se situação um pouco parecida com os apontamentos destacados acima, conforme a tabela abaixo a separação dos municípios por porte ficou assim distribuída:

Tabela XIX – Porte dos municípios na PSE

PORTE DO MUNICÍPIO	QUANTIDADE	%
Pequeno I - II	3.384	85,48
Médio	325	8,21
Grande/Metrópole	250	6,31
TOTAL	3.959	100,00

Fonte: SISFAF/CORFAF/SAGI. Elaboração própria

Assim como verificado nas situações anteriores, a tabela acima demonstra que a participação dos municípios pequenos é bem representativa, expressivamente maior que a dos outros entes analisados. Os recursos em conta no final do exercício de 2010 estavam distribuídos como segue.

Tabela XX – Participação dos municípios por porte

SALDOS EM %	MUN. PEQ.	MUN. MD	MUN. GD.
Até 50%	2825	222	143
Entre 50,01% e 100%	347	80	69
Entre 100,01% e 150%	124	16	23
Entre 150,01% e 200%	32	6	11
Entre 200,01% e 250%	13	0	3
Entre 250,01% e 300%	10	0	1
Entre 300,01% e 350%	6	0	0
Acima de 350%	11	0	0

Fonte: SISFAF/CORFAF/SAGI. Elaboração própria

Na tabela acima verifica-se situação muito parecida com as outras estudadas. A quantidade de municípios figurando no intervalo acima de 50% também contém números significativos, o que é constatado na tabela abaixo.

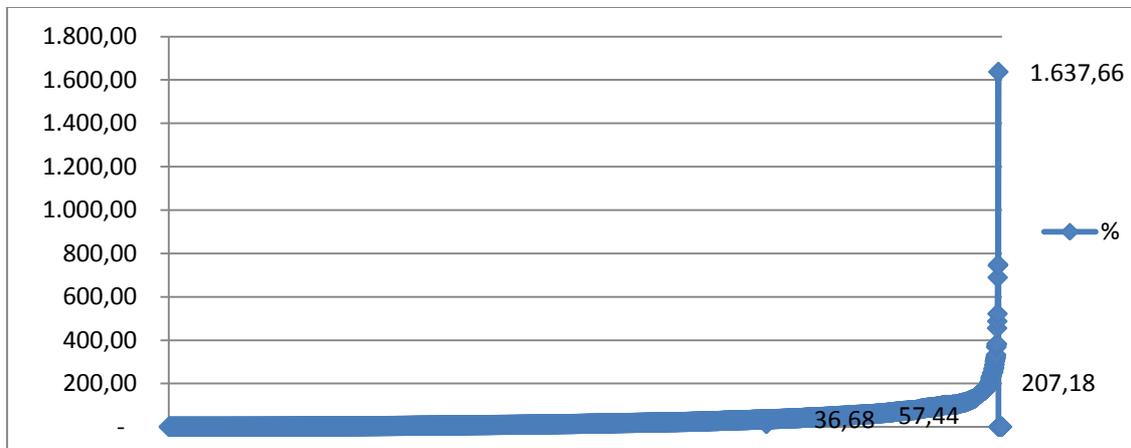
Tabela XXI – Percentual de participação por porte na PSE

SALDOS EM CONTA (%)	% PEQUENO	% MÉDIO	% GRANDE
Até 50%	83,48	68,31	57,20
Entre 50,01% e 100%	10,25	24,62	27,60
Entre 100,01% e 150%	3,66	4,92	9,20
Entre 150,01% e 200%	0,95	1,85	4,40
Entre 200,01% e 250%	0,38	-	1,20
Entre 250,01% e 300%	0,30	-	0,40
Entre 300,01% e 350%	0,18	-	-
Acima de 350%	0,33	-	-

Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração Própria

Verifica-se que mais de 30% dos municípios de médio porte têm saldos acima da metade dos recursos transferidos pelo FNAS e mais de 42% dos grandes juntamente com as metrópoles tinham recursos parados em montantes superiores a 50% das transferências recebidas. Graficamente, a PSE se apresenta da seguinte forma:

Gráfico VII – Variação dos Percentuais em conta PSE



Fonte: SISFAF/CORFAF. Elaboração Própria

A análise do gráfico acima traz informa que 1025 municípios estavam com saldos entre 36,68% a 1.637,66% ou seja, para cada R\$ 100,00 que estavam sem aplicação nas políticas, o que tem o maior percentual recebeu outros R\$ 1.630. Desses, 755 eram de pequeno porte, os médios somavam 123 e os grandes e metrópoles somavam 146. Em saldos em conta, os pequenos municípios tinham mais de 23,3 milhões, os médios mais de 12,5 milhões e as metrópoles somadas aos municípios de

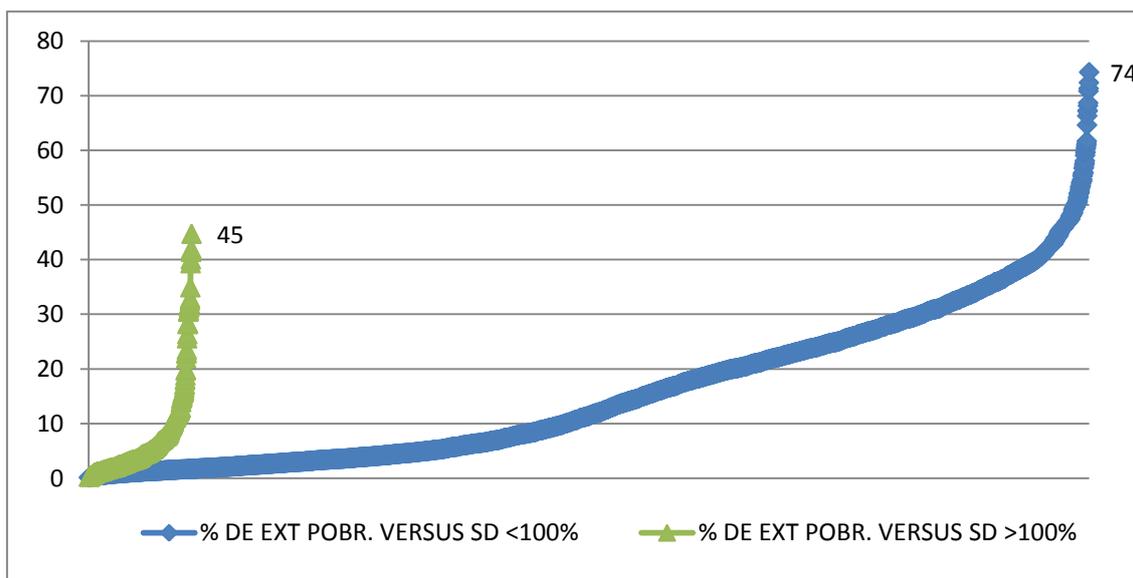
grande porte tinham recursos parados acima 61,1 milhões de reais de um total de 96,9 milhões que se relacionam a percentuais acima de 57,44% que estavam sem destinação.

O estudo mapeou onde os saldos foram mais frequentes. A distribuição do saldo geral demonstra a ocorrência desse fenômeno em todos os portes como pôde ser observados acima.

No levantamento, considerados os dados de forma geral, levando-se em conta a população e o percentual de pessoas em extrema pobreza, o que se observa é que a quantidade de municípios que tem população em situação de pobreza extrema entre 30% e 74% representa 754 municípios, todos de pequeno porte. Desses, 684 possuem saldos em conta em percentuais abaixo de 50% dos recursos disponibilizados outros 71 tinham percentuais maiores de 50% indo até 201,75%.

No geral, o que pode ser verificado é que quanto maior as necessidades do município, melhores são os resultados da execução. Isso pode ser demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico VIII – Situação de pobreza e impactos nos saldos



Fonte: SISFAF/CORFAF/SAGI. Elaboração Própria Ext. Pobr.= Extrema Pobreza SD=Saldo

O gráfico acima demonstra o que ocorreu no período. Informa que quando o saldo é menor que 100% são encontrados municípios que chegam a ter até 74% de sua

população vivendo em extrema pobreza, indicando que o gasto é maior nestas localidades. Por outro lado, quando é examinado o saldo das contas em intervalos de 100% em diante, a sondagem traz municípios que detinham no máximo 45% de sua população em condição de pobreza extrema, sendo que a maioria esmagadora figurava abaixo dos 30% de moradores nessa condição.

Parece bem razoável que os municípios que mais precisam tenham levado a efeito o proposto nas políticas de assistência. Embora também apresentem saldos consideráveis confirma que, como está, o fundo a fundo pode atender as regiões mais carentes, no entanto o estudo aponta que é fundamental entender as realidades regionais.

## 2 – Considerações Finais

O estudo até aqui apresentado constatou a grandiosidade e complexidade da gestão da estrutura fundo a fundo na assistência social. É possível concluir que tal modalidade de transferência tem fundamental importância para garantir a continuidade dos serviços disponibilizados pelos entes envolvidos de forma rápida e ágil.

Apontou também que existe um problema na gestão dos recursos disponibilizados as diversas regiões brasileiras. Casos como os verificados para as regiões sudeste e sul, no caso do IGD, no Distrito Federal e outros na PSB e PSE que detinham saldos quase que próximos dos totais repassados ou, conforme análises feitas, até mais de duas vezes o montante recebido demonstram que muito ainda precisa ser feito.

Para que fosse possível entender as razões que levam a sobra de preciosos recursos repassados tentou-se junto ao órgão federal acesso a dados que contivessem informações daqueles municípios que cumprem todas as regras da NOB/SUAS como a que obriga a constituição do fundo de assistência como Unidade Orçamentária com CNPJ próprio, conselho de assistência constituído e o plano de assistência, mas foi infrutífero e sem sucesso. A justificativa é que tal informação não seria possível devido à inexistência do mesmo, sendo previsto esse controle a partir do exercício de 2012.

Todavia, em levantamento interno, ficou demonstrado que a grande maioria dos entes que hoje operam na modalidade fundo a fundo não cumpria todos os requisitos exigidos e ainda assim continuavam a receber os repasses regularmente. É possível inferir que esse seja um dos motivos a contribuir para que haja sobra de recursos, pois a falta de controle sobre quem deve receber e se o plano foi cumprido desemboca em uma ausência de monitoramento dos resultados alcançados. Isto porque não basta que todo o recurso transferido seja gasto. Há a necessidade do acompanhamento desse investimento social de forma a identificar os resultados auferidos, positivos ou negativos. No último caso, o indicador permitiria vislumbrar um novo rumo que deveria ser levado a efeito no plano de ação social seguinte.

Há situações em que parece haver total falta de capacidade por parte dos municípios na gestão dos programas assistenciais que deveriam ser disponibilizados a população carente. Nesse caso, indica que ao órgão gestor federal da política de assistência social não basta enviar os recursos aos rincões do país, necessário se faz um acompanhamento mais próximo, com visitação in loco para ver o que de fato está sendo feito pelos entes parceiros e sempre que forem verificadas dificuldades na operacionalização, que haja canal de comunicação entre os envolvidos de forma a possibilitar auxílios.

Outro aspecto que parece de fundamental importância é que não foi constatado no levantamento qualquer estabelecimento de padrões de serviços a ser prestado nas unidades assistenciais, o que conseqüentemente impossibilita um monitoramento dos serviços que são prestados pelos equipamentos instalados.

Vislumbra-se neste caso, que havendo a necessidade de prestação de serviços nos CRAS/CREAS, que houvesse também um padrão mínimo a ser seguido, embora seja reconhecido que há particularidades ou especificidades locais e regionais. No entanto, tal situação não justificaria variações muito significativas para oferta dos mesmos serviços.

O tipo de padrão estabelecido permitiria ao gestor federal monitorar os resultados das ações e o desempenho dos parceiros, evitando assim a disponibilização de recursos escassos para os fundos que em dado momento não precisam ou não cumpriu com o previsto.

Esse monitoramento se tornaria efetivo na medida em que fosse capaz de avaliar os resultados ou indicadores como a redução dos índices de pobreza na localidade, quantidade de pessoas encaminhadas ao atendimento de direito, etc, o que evitaria também um gasto sem maiores retornos para o público atendido.

Os resultados encontrados demonstram que embora os municípios com baixos indicadores sociais apresentem saldos nas contas, esses não foram tão representativos como os encontrados inesperadamente em regiões que tecnicamente detinham melhores condições de gestão. Assim, pode-se afirmar que não existe nexo causal entre baixa execução e os índices de pobreza divulgados. Se existentes, foi em sentido inverso do imaginário comum, pois os números apurados indicaram que os saldos foram mais

representativos em regiões mais bem posicionadas, ou seja, naquelas onde as necessidades eram mais significativas, os recursos repassados tiveram índices maiores de aplicação. Esta é a conclusão possível quando da comparação entre o número de habitantes nos municípios e número de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza versus saldos das contas desses fundos.

É preciso destacar que quando esses saldos eram de até 100% do que foi repassado ficou constatado que existiam até 74% de toda a população vivendo em pobreza extrema. Por outro lado, quando foram verificados saldos maiores de 100%, lembrando que em algumas situações esses montantes chegavam a 1800%, a população mais carente somava no máximo 45% dos habitantes.

Ficou evidenciado no estudo que quanto maiores as demandas sociais vividas nas populações, menores saldos foram encontrados nas respectivas contas, comprovando que a estrutura atual precisa ser repensada e acompanhada mais de perto de forma a contemplar os anseios daqueles que buscam proteção social.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAHÃO, JORGE, Política Social no Brasil, 2011.

Arretche M 1997. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência nas políticas públicas. In Gershman S e Werneck Vianna ML (orgs.) *A miragem da pós-modernidade. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

BRASIL, Portaria/MDS nº 34, de 20 de junho de 2011. *Diário Oficial da União* nº 117 – Procedimentos de gestão do Cad/SUAS.

BRASIL, Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 de novembro de 2009.

BRASIL. Lei 4.320/64 – Trata das normas gerais de direito financeiro.

BRASIL. Lei Complementar 101/2000 – Estatui regras de responsabilidade na gestão fiscal

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Informativo NOB/SUAS 2010, Aprimoramento da Gestão e Qualificação dos Serviços Socioassistenciais, p. 100).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social/UNESCO. SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: Concepções fundantes. 2009, p.30

CASTEL, Robert. *Metamorfoses da questão social*. Petrópolis, Editora Vozes, 1998

PATRÍCIO, Z. M.; CASAGRANDE, J. L.; ARAÚJO, M. F., Entrando no Campo, Ficando no Campo e Saindo do Campo, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. A nova questão social: repensando o Estado Providência.

SPOSATI, Aldaíza de O. *et al.* *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.* São Paulo: Cortez, 1998.

VERGARA, S.C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão Social: Uma crônica do salário. 6ª edição. Petrópolis: Ed. Vozes Ltda, 1995.