

Instrumentos de Coordenação Interfederativa do Bolsa Família: o IGD

Este é o primeiro texto da série do WWP que irá abordar instrumentos de coordenação interfederativa do Programa Bolsa Família (PBF). O leitor irá conhecer o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), ferramenta estratégica para apoiar e estimular os estados e municípios a investir na melhoria da gestão do PBF e Cadastro Único; o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), portal que reúne vários instrumentos para a gestão descentralizada; o Bolsa Família Informa, principal meio de comunicação com os gestores municipais e estaduais; a Central de Atendimento, que fornece informações aos beneficiários e gestores do Programa, entre outros instrumentos.

Os textos dessa série são os seguintes:

1. Instrumentos de coordenação interfederativa do Bolsa Família: o IGD
2. Breve histórico e linha do tempo do IGD
3. Outros instrumentos de apoio à gestão descentralizada do Bolsa Família

O Brasil é uma república federativa composta pela União, estados, municípios e pelo Distrito Federal. Esse arranjo federativo brasileiro pressupõe, como desafio para a implementação das políticas públicas, a definição de estratégias adequadas de cooperação e coordenação entre os diversos atores. De acordo com a Constituição Federal, a Assistência Social é um direito social universal, materializada em políticas públicas que estão organizadas em todo o território nacional com responsabilidades compartilhadas. Portanto, na esfera da Assistência Social, todos os entes têm suas atribuições definidas na execução dessas políticas, dentre as quais está o Programa Bolsa Família (PBF) e o Cadastro Único.

As principais estratégias adotadas para a coordenação interfederativa do PBF e Cadastro Único são a **formalização da adesão dos entes federados e o apoio financeiro para a gestão descentralizada**. Esses mecanismos permitiram que o Bolsa Família se expandisse, de forma organizada e sistemática, por todos os municípios brasileiros, garantindo cobertura de atendimento a mais de 14 milhões de famílias brasileiras extremamente pobres ao longo desses dez anos.

A adesão ao Programa Bolsa Família pelos 26 estados, 5.570 municípios e o Distrito Federal é realizada por meio da assinatura do **Termo de Adesão**. Nesse documento, estão padronizadas as obrigações e responsabilidades de cada ente que participa do Programa. Atualmente, todos os estados e municípios já aderiram ao PBF. Assim, quando ocorre mudança de prefeito ou governador, não há necessidade de o município realizar novamente a adesão ao Programa, o que torna o PBF uma política pública contínua. Com a formalização da adesão, os entes se comprometem a implementar o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único em sua área de atuação e o MDS organiza as regras de gestão e remunera financeiramente conforme o desempenho.

O **Índice de Gestão Descentralizada (IGD)** é uma ferramenta adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para apoiar e estimular os entes federados a investir na manutenção e melhoria da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único. O IGD permite o cofinanciamento do governo federal aos estados e municípios e recompõe parcialmente os dispêndios financeiros por eles realizados para a gestão do PBF e do Cadastro Único, uma vez que proporciona recursos que serão incorporados como receita no orçamento, permitindo sua aplicação para execução do Programa.

Assim, o IGD é um indicador da qualidade da gestão descentralizada do Bolsa Família e do Cadastro Único, além de refletir os compromissos assumidos na adesão. Com base nesse indicador, o MDS repassa recursos a estados e municípios. Quanto maior o valor do IGD, maior será também o valor dos recursos a ser repassados. Para entender melhor a gestão compartilhada do Bolsa Família e o papel do IGD, alguns aspectos foram essenciais ao longo do tempo e outros surgiram à medida que a implementação do Programa ocorreu, como será visto a seguir.

Por que o Índice de Gestão Descentralizada?

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 a partir da unificação de outros Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) existentes no Brasil, em um esforço de simplificação e racionalização administrativa, além de melhorias de focalização daqueles programas. Até então, a qualidade das informações e dados cadastrais que serviam como base aos programas refletia as inúmeras dificuldades presentes nos sistemas de cadastramento de outras naturezas existentes nos municípios brasileiros.

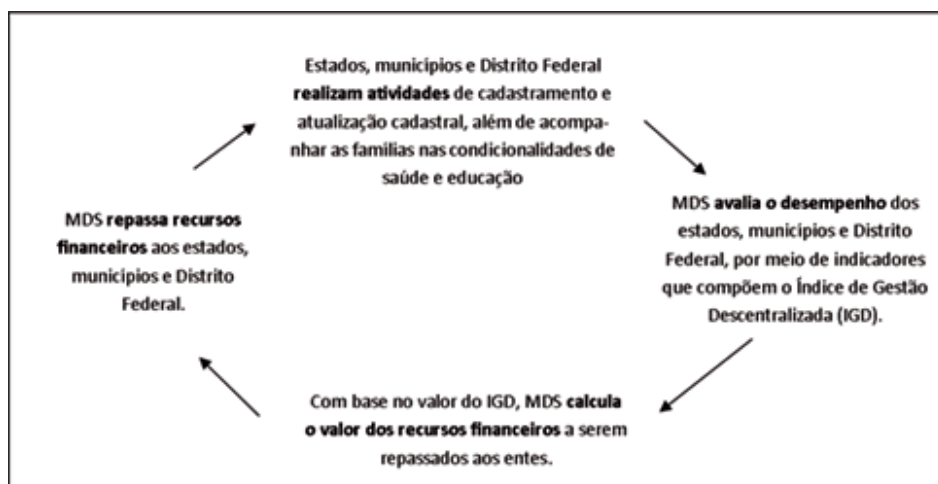
A unificação dos PTRC no PBF e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – instituindo a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) em 2004 como gestor federal do PBF e do Cadastro Único–viabilizou institucionalmente a adoção de estratégias de pactuação interfederativa e diversos mecanismos de coordenação, tais como a sistematização das diretrizes do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família em regulamentos nacionais válidos para todos e no apoio financeiro às atividades de gestão dos governos subnacionais.

Após a unificação dos programas, verificou-se uma grande necessidade de o MDS fomentar, com os municípios, um processo mais eficaz de atualização dos dados das famílias inscritas no Cadastro Único, de forma a garantir a qualidade e a focalização do Programa Bolsa Família. Em 2005, o MDS lançou uma mobilização para atualização cadastral mediante cofinanciamento do governo federal, remunerando cada cadastro que fosse incluído e atualizado na base.

Em 2006, o MDS iniciou o processo de assinatura do Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família, que implica na concordância dos municípios em participar do Programa e seu comprometimento com responsabilidades na gestão. A partir da adesão, o município passa a ter sua população pobre atendida pelas transferências de renda do Bolsa Família, além de poder receber apoio financeiro para a implementação das atividades necessárias à gestão do Programa.

Criado também em 2006, com base na experiência de cofinanciamento do ano anterior, o **Índice de Gestão Descentralizada (IGD)** mede o desempenho da gestão do Programa Bolsa Família por meio de três taxas principais, associadas a fatores de incentivo. O IGD serve tanto para “medir” a qualidade das ações realizadas, refletindo o desempenho de cada gestão, como para incentivar o alcance de melhores resultados. Quanto mais próximo de um for o IGD, mais qualidade apresentará a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

A partir do índice, os valores são calculados e os recursos financeiros são repassados diretamente do governo federal aos municípios, estados e Distrito Federal. A figura a seguir representa o IGD como estratégia de cooperação na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família.



Os repasses financeiros do IGD pelo governo federal aos municípios e estados são previstos em lei, portanto, são transferências consideradas “obrigatórias” e têm disponibilidade de recursos financeiros assegurada pelo Tesouro Nacional. O IGD fortalece o aspecto intersetorial da implementação do Programa Bolsa Família, pois avalia o acompanhamento das famílias pelas redes de atendimento da saúde e da educação.

Como funciona o IGD

Há dois tipos de IGD:

- » IGD-M: Índice de gestão descentralizada dos municípios
- » IGD-E: Índice de gestão descentralizada dos estados

A forma de cálculo do IGD tem sido aperfeiçoada desde sua criação (como mostra o texto 2 – breve histórico e linha do tempo), mas sua essência capta o esforço realizado no registro de dados no Cadastro Único e no acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação das famílias beneficiárias. Há também outros fatores que impactam no resultado final do Índice. Conheça a seguir como é o ciclo de apoio financeiro por meio do IGD-M.

Cálculo do IGD-M

O IGD-M é calculado pela multiplicação de quatro fatores:

$$\text{IGD} = \text{Fator I} \times \text{Fator II} \times \text{Fator III} \times \text{Fator IV}$$

- » Fator I é o fator de operação – feito pelo cálculo de esforço no cadastramento e nas condicionalidades:

$$F1 = \frac{\text{TAC} + \frac{\text{TAFE} + \text{TAAS}}{2}}{2}$$

Onde:

- » TAC – Taxa de Atualização Cadastral, refere-se ao nº de cadastros atualizados nos últimos dois anos no perfil do Cadastro Único (famílias com renda mensal de até 1/2 salário mínimo per capita);
- » TAFE – Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar, indica o percentual de crianças e adolescentes do PBF no município com informações de frequência escolar; e
- » TAAS – Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, indica o percentual de famílias beneficiárias que realizaram acompanhamento de condicionalidades de saúde no município. • Fator II é a adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), rede mais ampla de serviços de proteção social em que se insere o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família;
- » Fator III é a comprovação de gastos dos recursos do IGD-M ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); e
- » Fator IV indica se o Conselho aprovou de forma integral as contas apresentadas pelo município no uso dos recursos do IGD.

SAIBA MAIS

Para receber os recursos financeiros, o município precisa cumprir alguns requisitos mínimos:

- » Atingir valor total do IGD-M maior ou igual a 0,55.
- » Ter resultado maior que 0,55 na TAC (atualização cadastral) e 0,30 em relação à TAFE (acompanhamento de frequência escolar) e TAAS (acompanhamento da agenda de saúde).

-
- » Estar em dia com a comprovação de gastos, a aprovação das contas pelos Conselhos de Assistência Social e com o registro dessas informações em um sistema denominado *SUASweb*.

Fica assegurado a todos os municípios que atingirem esses índices estabelecidos o repasse do valor mínimo de R\$ 1.430,00.¹

Caso o município alcance esses requisitos, existem, ainda, fatores de incentivo que aumentam o valor financeiro repassado:

- » 5%, proporcionais ao número de famílias em fase de suspensão que são acompanhadas pela equipe de Assistência Social. A aferição desse número é feita a partir do registro do Acompanhamento Familiar realizado no Sistema de Condicionalidades (Sicon).
- » 5%, quando o município tiver 100% dos dados referentes à gestão municipal atualizados no Sistema de Gestão do PBF (SIGPBF)² há menos de um ano.

Esses incentivos adicionais buscam estimular os municípios a realizar atividades consideradas estratégicas aos gestores federais do PBF e Cadastro Único.

1 Considerar o câmbio médio de US\$ 1,00 = R\$ 4,00 (segundo semestre de 2015).

2 Leia mais sobre o Sistema de Gestão do PBF (SigPBF) no texto 3.

Para receber o IGD

O município está apto a receber os recursos do IGD após aderir formalmente ao Programa Bolsa Família, Cadastro Único e também, ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Valor dos recursos financeiros

Para obter o valor do recurso financeiro a ser transferido ao município, deve-se multiplicar o valor do IGD-M apurado no mês por R\$ 3,25 e pelo número total de cadastros atualizados de famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo no município, até o limite da estimativa do número de famílias com renda *per capita* até meio salário mínimo no município³.

Recursos a repassar = (IGD-M) × (R\$3,25) × (número de famílias com dados atualizados no Cadastro Único e renda mensal per capita de até ½ salário mínimo)

Entre 2006 e 2012, foram transferidos aos municípios quase R\$ 2 bilhões do IGD:

Tabela 1 - Repasse do IGD aos municípios - 2006/2012

ANO	VALOR TRANSFERIDO	NÚMERO DE MESES
2006	R\$ 161.360.379,71	9 meses
2007	R\$ 230.667.982,62	12 meses
2008	R\$ 256.671.070,21	12 meses
2009	R\$ 252.958.715,31	12 meses
2010	R\$ 287.651.567,49	12 meses
2011	R\$ 299.488.145,66	12 meses
2012	R\$ 489.048.301,21	12 meses
Totalização	R\$ 1.977.846.162,21	81 meses

IGD-E, o IGD dos estados

Com o sucesso da criação do IGD-M em 2006, foi lançado em 2008 o IGD-E, um incentivo semelhante ao IGD-M voltado às gestões estaduais do PBF e Cadastro Único. Dentre os fatores que compõem o cálculo do IGD-E, vale mencionar:

- » Taxa de atualização cadastral nos municípios do estado;
- » Taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde nos municípios do estado.

Quanto melhor o desempenho dos municípios de sua área de abrangência, maior será o valor repassado ao estado. O IGD-E estimula os estados a realizar um acompanhamento mais próximo dos seus municípios, prestando apoio àqueles que apresentem dificuldades em alguma área específica da gestão do Cadastro Único ou do Bolsa Família.

³ A Senarc divulga periodicamente as estimativas de famílias de baixa renda em cada município brasileiro para subsidiar o planejamento do cadastramento por parte dos gestores municipais. A metodologia de cálculo dessas estimativas é definida com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com o Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA). O principal insumo utilizado é o Censo Demográfico. Em 2009, o procedimento de cálculo foi aperfeiçoado, incorporando a metodologia dos Mapas de Pobreza desenhada pelo Banco Mundial e um índice que considerava a flutuação de renda das famílias pobres, construído com o IPEA. A Senarc disponibiliza mensalmente na internet um relatório com a estimativa mais recente e o número de famílias (e pessoas) já cadastradas pelo município segundo perfis de renda.

Utilização dos recursos financeiros

Os recursos financeiros do IGD são transferidos diretamente pelo governo federal aos estados e municípios, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual/Municipal de Assistência Social. Os recursos financeiros devem ser investidos em atividades voltadas à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, tais como:

- » Apoiar e aprimorar as ações de inclusão e atualização dos dados das famílias de baixa renda no Cadastro Único, inclusive com a promoção de ações de emissão coletiva de documentos de registro civil;
- » Garantir a estrutura operacional da gestão municipal com a aquisição de equipamentos de informática e softwares;
- » Aperfeiçoar e viabilizar atividades relacionadas à gestão de condicionalidades e de benefícios;
- » Realizar o acompanhamento familiar dos beneficiários do PBF;
- » Promover estratégias de fiscalização do Bolsa Família e do Cadastro Único;
- » Realizar ações que busquem o fortalecimento do controle social do Programa no município;
- » Melhorar a infraestrutura para atendimento às famílias com aquisição, por exemplo, de móveis, materiais permanentes e de apoio; e
- » Realizar atividades de capacitação sobre o PBF e o Cadastro Único.

Continuidade no recebimento dos recursos

Todo ano, os responsáveis pelos recursos do IGD nos estados e municípios devem registrar em um sistema informatizado (SUASweb), nos prazos definidos pelo MDS, as informações sobre a aplicação dos recursos do IGD, cabendo aos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social a incumbência de apreciar e deliberar sobre a comprovação de gastos, registrando a informação no sistema. Em caso de não aprovação ou aprovação parcial das contas, os recursos financeiros referentes às contas rejeitadas deverão ser restituídos pelos municípios e estados aos respectivos fundos municipais e estaduais.

Veja a seguir diagrama ilustrativo com o ciclo do IGD.

