

Breve Histórico e Linha do Tempo do IGD

O modelo de cálculo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Bolsa Família não foi criado da noite para o dia, mas faz parte de um processo de construção, reflexão, readequação e aprimoramento contínuo, ao longo de vários anos.

Foi esse aperfeiçoamento contínuo, através da criação e melhoria de ferramentas e mecanismos institucionais de controle e gestão que permitiu ao governo federal dar a autonomia necessária aos entes federados para a execução do Bolsa Família e do Cadastro Único.

Para apoiar financeiramente os estados e os municípios na gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (PBF), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) utiliza mecanismos previstos em decretos, leis e portarias, constantemente atualizados e adaptados às necessidades da gestão do Programa.

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi regulamentada, estabelecendo as diretrizes do atendimento socioassistencial no Brasil e organizando os serviços prestados pelo Estado. A PNAS evidenciou **a centralidade dos municípios na operacionalização da política pública de assistência social**, pois tanto os serviços de assistência social quanto os benefícios de transferência de renda convergem para a gestão local, cabendo aos municípios promover a operação dessas duas ações.

Em 2005, o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único ganham fortalecimento institucional por meio da Portaria nº 246. O documento aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do programa e à informação sobre sua instância local de controle social.

Em 2005, o Cadastro Único começou a passar por um robusto processo de depuração de dados de sua base de registros e ampliação dos processos de cadastramento de novas famílias com estimativas de população pobre para cada município. **Havia muitos desafios impostos aos municípios tanto no cadastramento quanto na atualização dos dados já existentes. As dificuldades relativas às capacidades técnicas dos entes federados locais para operacionalizar simultaneamente o PBF, o Cadastro Único e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) propiciaram as condições para se buscar um mecanismo de apoio financeiro aos municípios.**

Com efeito, em julho de 2005 foi publicada a Portaria nº 360, estabelecendo o repasse aos municípios do valor de R\$ 6¹ por cadastro atualizado e válido, com vistas a uma melhor estruturação do Cadastro Único e conseqüentemente para seleção de famílias para o PBF. Nascia dessa iniciativa o embrião do IGD. O resultado dessa mudança foi a transferência de R\$ 64,6 milhões aos estados e municípios em 2005 a título de incentivo para a gestão do PBF.

A partir do diagnóstico sobre a fragilidade das capacidades institucionais de muitos municípios brasileiros, coube à Senarc desenvolver um instrumento de apoio à gestão descentralizada. **Era necessário que esse instrumento fosse capaz de efetuar a transferência de recursos aos municípios para seu aparelhamento operacional com flexibilidade nos gastos, sendo de fácil aferição e transparente em sua metodologia de cálculo e prestação de contas.**

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

Em abril de 2006, por meio da Portaria nº 148 foi instituído o IGD, que a partir de critérios ancorados nos processos de cadastramento e de condicionalidades transferia recursos aos municípios na modalidade fundo a fundo, ou seja, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). O grande avanço trazido pelo IGD foi potencializar os serviços para famílias beneficiárias do PBF, sobretudo nas áreas de educação e saúde, em virtude da exigência de cumprimento dos índices mínimos de 20% de acompanhamento dessas condicionalidades para o repasse de recursos ao município. Entre 2006 e 2012, foram transferidos cerca de R\$ 2 bilhões aos municípios por meio do IGD.

Em 2008, o IGD Estadual (IGD-E) foi criado com o objetivo de avaliar mensalmente a qualidade da gestão do PBF em cada estado (Portaria MDS nº 76). A partir dos resultados identificados, o MDS repassava recursos aos estados para incentivar o aprimoramento da gestão compartilhada do PBF e Cadastro Único. Assim, esperava-se que esses entes federados buscassem melhorar cada vez mais a coordenação do PBF e do Cadastro Único em seus respectivos territórios. Essa portaria contribuiu também para fortalecer o papel dos estados, tornando-os parte integrante da estrutura operativa do PBF e Cadastro Único, uma vez que eles passavam a receber incentivo financeiro para executar ações que estavam sob sua responsabilidade. Embora tenha representado um avanço na gestão do Programa Bolsa Família, essa portaria regulamentava o repasse apenas para o ano de 2008. Em 2009, não houve repasse de IGD-E, em virtude da falta de amparo legal.

Em outubro de 2009, o IGD-M tornou-se uma transferência obrigatória aos municípios que alcançaram os índices mínimos e os requisitos exigidos (Lei nº 12.058 e Decreto 7.332).

Em março de 2010, com a publicação da Portaria nº 256, os repasses para os estados foram reativados. O IGD-E passou a refletir o desempenho de cada estado na gestão do programa, considerando a gestão dos seus municípios nas ações de cadastramento, atualização cadastral e acompanhamento das condicionalidades, além de verificar se o estado aderiu à gestão do SUAS, se constituiu uma Coordenação Intersetorial e se as coordenações e conselhos estaduais registraram as informações relativas à prestação de contas do ano anterior em sistema específico. As responsabilidades dos estados previstas nessa nova portaria foram:

- » Constituir comissão intersetorial responsável pelas ações do PBF e do Cadastro Único, composta por representantes do governo estadual das áreas de assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho;
- » Promover ações que viabilizem a gestão intersetorial na esfera estadual;
- » Promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;
- » Disponibilizar apoio técnico-institucional aos municípios;
- » Disponibilizar na esfera estadual serviços e estruturas institucionais nas áreas da assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho;
- » Apoiar e estimular o cadastramento e a atualização cadastral pelos municípios;
- » Estimular os municípios a estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para implementar ações sociais complementares; e
- » Promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias.

Em outubro de 2010, a Portaria nº 754 aperfeiçoou vários mecanismos na metodologia de cálculo e do processo de repasse: a obrigatoriedade do lançamento dos gastos do IGD em sistema específico, a aprovação das contas da utilização dos recursos do IGD pelo Conselho Municipal de Assistência Social e o aumento do multiplicador por família de R\$ 2,50 para R\$ 3,25. Os recursos transferidos apresentam amplo leque de utilização pelos gestores locais, tais como:

- » Aquisição e manutenção de computadores, impressoras e modems;
- » Veículos e manutenções periódicas;
- » Contratação de equipes de colaboradores eventuais;
- » Locação de espaço físico para atendimento;
- » Apoio operacional para as equipes das secretarias de saúde e educação; e
- » Desenvolvimento de programas complementares.

Em 2013, novos aperfeiçoamentos foram feitos como resultado da edição da Portaria nº 103, a fim de adequar o IGD à evolução do PBF e do Cadastro Único, assim como atender recomendações feitas pelos órgãos de controle. Entre os aperfeiçoamentos, destacam-se:

- » a definição de metodologia para o estabelecimento de prazos para lançamento das informações sobre a aplicação dos recursos do IGD-PBF em sistema do MDS e sobre a avaliação das prestações de contas submetidas aos conselhos de assistência social; e
- » a harmonização dos dispositivos relacionados às atividades passíveis de aplicação dos recursos do IGD, suprimindo lacunas que existiam nos textos na legislação em vigor.

Em 2015, nova portaria alterou parcialmente os fatores de cálculo do IGD-M e IGD-E e os incentivos adicionais, buscando atualizar o IGD às necessidades de gestão do PBF e Cadastro Único. Por exemplo, incentivar os municípios a fazer acompanhamento com equipe de assistência social às famílias que estão em fase de suspensão do programa; aumentar o repasse do valor mínimo de R\$ 687,50 para R\$ 1.430,00 para os municípios que atingirem os índices estabelecidos¹ (Portaria GM/MDS nº 81/2015).

Linha do tempo do IGD

Julho/2001	Criação do Cadastro Único para programas sociais do governo federal.
Outubro/2003	Criação do Programa Bolsa Família (PBF) a partir da unificação de quatro programas de transferência condicionada de renda – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Vale Gás. Definição do uso do Cadastro Único pelo PBF.
Janeiro/2004	Criação do MDS e da Senarc, que se ocupa exclusivamente da gestão federal do Bolsa Família e Cadastro Único. Regulamentação do PBF.
Outubro/2004	Regulamentação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estabelece as diretrizes do atendimento socioassistencial no Brasil e organiza os serviços prestados pelo Estado.
Mairo/2005	Fortalecimento institucional por meio de portaria que aprova os instrumentos necessários à adesão dos municípios ao PBF e à designação dos gestores municipais do Programa. A medida também representa um marco no controle social do programa (Portaria nº 246/2005).

² Para receber os recursos financeiros, o município precisa cumprir alguns requisitos mínimos:
- Atingir valor total do IGD-M \geq 0,55;
- Ter resultado $>$ 0,55 na atualização cadastral e 0,30 no acompanhamento de frequência escolar e da agenda de saúde

Julho/2005	Primeiro mecanismo de apoio financeiro aos municípios, precursor do IGD. Em julho de 2005 foi publicada uma portaria estabelecendo ao MDS o repasse aos municípios no valor de R\$ 6 por cadastro válido e atualizado (Portaria nº 360/2005).
Abril/2006	Criação do IGD-M, que transfere recursos aos municípios a partir de critérios ancorados nos processos de cadastramento e de acompanhamento de condicionalidades (Portaria nº 148/2006).
Julho/2007	Regulamentação do Cadastro Único esclarece as regras e procedimentos da gestão descentralizada (Decreto nº 6.135).
Março/2008	Criação do IGD Estadual (IGD-E) para avaliar mensalmente a qualidade da gestão do PBF em cada estado. No entanto, a Portaria do IGD-E regulamentava o repasse apenas para 2008 (Portaria nº 76/2008).
Outubro/2009	IGD-M torna-se transferência obrigatória aos municípios que tenham alcançado os índices mínimos e os requisitos exigidos (publicação da Lei nº 12.058/2009 e do Decreto 7.332/2009). Em 2009, não houve repasse do MDS para os estados pelo IGD-E por falta de amparo legal.
Março/2010	Reativação dos repasses com a publicação de portaria para o IGD-M e IGD-E (Portaria nº 256/2010). Maior detalhamento das responsabilidades dos estados em prestar apoio técnico aos municípios na gestão do PBF e Cadastro Único.
Outubro/2010	Metodologias de cálculo e de processo de repasse são aprimoradas. As medidas fortaleceram o controle social e os pilares de integração do PBF com o SUAS (Portaria nº 754/2010).
Setembro/2013	Nova portaria busca atender recomendações feitas pelos órgãos de controle quanto à prestação de contas e uso dos recursos do IGD (Portaria nº 103/2013).
Agosto/2015	Os fatores de cálculo do IGD-M e IGD-E e os incentivos adicionais são alterados parcialmente (Portaria nº 81/2015).