

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CLARICE PEREZ DE MELO

**OS REPASSES DO IGD/PBF E O DESENVOLVIMENTO HUMANO DO MUNICÍPIO
DE GOIOERÊ**

CURITIBA

2016

CLARICE PEREZ DE MELO

**OS REPASSES DO IGD/PBF E O DESENVOLVIMENTO HUMANO DO MUNICÍPIO
DE GOIOERÊ**

Artigo apresentado como requisito parcial à
Conclusão do Curso de Especialização em
Educação, Pobreza e Desigualdade Social, do
Setor de Educação, da Universidade Federal do
Paraná – UFPR.

Orientador: Everton Ribeiro

CURITIBA

2016

OS REPASSES DO IGD/PBF E O DESENVOLVIMENTO HUMANO DO MUNICÍPIO DE GOIOERÊ

CLARICE PEREZ DE MELO

RESUMO

O Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E) representam uma importante estratégia adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para apoiar e estimular os entes federados a investir na melhoria da Gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). Esses índices avaliam a Gestão em seus aspectos fundamentais, oferecendo apoio financeiro àqueles municípios de acordo com o seu desempenho. Desde abril de 2006, quando foi criado, o IGD-M tem contribuído significativamente para a melhoria da Gestão Municipal do Programa, tanto em ações de cadastramento das famílias, como no acompanhamento das condicionalidades, na articulação de ações complementares e no apoio ao controle social do PBF. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) contém todas as informações sobre o IGD-M: o objetivo, a fórmula de cálculo, a repercussão no repasse de recursos aos municípios, as modalidades de investimento previstas na legislação, a forma de incorporação dos recursos no orçamento local, entre outras questões fundamentais para a Gestão Municipal do PBF e do Cadastro Único. Ao final, o leitor compreenderá de que forma estes índices foram aplicados no município de Goioerê e das relações destes investimentos com a melhora do desenvolvimento humano do município.

Palavras-chave: Programas Sociais; Índice de Gestão Descentralizada; Desenvolvimento do Município.

1

2

3 INTRODUÇÃO

O pacto federativo está consagrado na Constituição Federal de 1988 e estrutura a Política de Transferência de Renda no Brasil. Fica evidente que o sucesso de uma iniciativa como o Programa Bolsa Família (PBF) depende sobremaneira do volume de esforços e do desempenho da Gestão descentralizada e articulada entre todos os entes envolvidos no processo. E é no território concreto

das cidades, bairros e comunidades que uma política pública social como essa se realiza. Assim, um olhar sobre a qualidade da Gestão de qualquer programa dessa natureza deve passar necessariamente pela preocupação com a qualidade da gestão local.

O Governo Federal em 2003 unificou os programas sociais existentes como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Alimentação e Auxílio Gás e deu-lhe uma nova denominação: Programa Bolsa Família. Atrelado a este programa veio a ferramenta Cadastro Único (instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda) que deveria ser utilizado para o recadastramento das famílias que seriam beneficiadas pelo PBF. Uma das consequências do processo de unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal foi o aumento no volume e na complexidade das atividades a serem realizadas pelos municípios. O cumprimento efetivo de todas as ações propostas com o mínimo de qualidade dependia da disponibilidade de recursos financeiros disponibilizados aos municípios para a execução das referidas ações. Outro fator importante a ser considerado é que o Programa Bolsa Família é um programa intersetorial, isso quer dizer que o planejamento precisa ser feito com a participação das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social.

Em 2005, diante da necessidade de atualizar as informações cadastrais de toda a base de dados do Cadastro Único, e considerando os custos de realização da atividade, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), implementou um processo de atualização cadastral que, pela primeira vez, contava com apoio financeiro relevante do Governo Federal para atividades de execução do Cadastro Único e do PBF nos municípios. Este apoio financeiro constituiu no repasse de R\$ 6,00 (seis reais) por cadastro válido e atualizado.

A realização com sucesso do processo de atualização cadastral demonstrou que a baixa disponibilidade de recursos a serem investidos na Gestão do PBF, no município, concorreria como um fator limitante da Gestão do PBF. A experiência do incentivo financeiro para o processo de atualização do Cadastro Único demonstrou, então, a importância de o Governo Federal preocupar-se com o financiamento das ações de Gestão do PBF que se encontram a cargo dos municípios.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) passou a elaborar estudos para construir um mecanismo de apoio financeiro firmado sobre indicadores da Gestão do PBF e do Cadastro Único. A ideia era valorizar os municípios com qualidade de gestão e incentivar os demais a alcançar sempre melhores indicadores

de Gestão Local.

Neste contexto, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que é um mecanismo de apoio técnico e financeiro aos entes federados que reflete mensalmente seu desempenho na gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único. O desempenho apurado pelo IGD determina os recursos financeiros a serem repassados mês a mês ao município. O IGD contribui para que os municípios, estados e Distrito Federal busquem continuamente aprimoramento das ações sob sua responsabilidade, e executando com qualidade e eficiência as atividades necessárias a execução do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Trata-se de um indicador sintético, objetivo e transparente que associa a fórmula de repasse com monitoramento e incentivo à boa prática da Gestão. O IGD veio, portanto, a suprir a carência de aferição de qualidade da Gestão do PBF e do Cadastro Único, considerando como critérios: a validade e a atualização dos cadastros, bem como o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação.

Com base nos resultados apurados por intermédio do IGD-M, os municípios que apresentam bom desempenho recebem recursos financeiros para investir em atividades voltadas para a Gestão compartilhada do PBF nos termos da Portaria MDS/GM nº 148, de 27 de abril de 2006 (alterada pelas Portarias MDS/GM nº 754, de 20 de outubro de 2010 e nº 319, de 29 de novembro de 2011).

Os recursos são repassados aos municípios e ao Distrito Federal diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e para o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF), respectivamente.

Os municípios e o DF possuem autonomia para escolher entre as ações voltadas para o PBF e o Cadastro Único, nas quais os recursos devem ser aplicados, sejam elas no sentido de acompanhar o cumprimento das condicionalidades; administrar os benefícios; acompanhar famílias beneficiárias; cadastrar e atualizar dados do Cadastro Único; articular ações complementares; fiscalizar o PBF e o Cadastro Único; e fortalecer o Controle Social do PBF, apoiando a atuação das Instancias de Controle Social-ICS, conforme estabelece a Portaria MDS/GM nº 754, de 20 de outubro de 2010, dentre outras.

Com base na exposição anterior, este trabalho tem como objetivo analisar os repasses dos recursos do IGD/PBF- Índice de Gestão Descentralizado do Programa Bolsa Família pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome para o município de Goioerê – Pr., no período 2010/2016. Visando conhecer como é a

operacionalização deste importante índice para a gestão dos programas sociais é que neste estudo será utilizada pesquisa bibliográfica que será desenvolvida a partir de materiais publicados, online, livros, artigos, dissertações sobre os recursos do IGD – PBF – Índice de Gestão Descentralizado do Programa Bolsa Família.

4 PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL

De acordo com Carnelossi (2016), o Brasil possui um sistema de política social bastante amplo e complexo, que envolve diversos atores, instituições e programas. Dentre os programas de governo, o Bolsa Família (PBF), criado em 2003, destaca-se por sua importância na garantia de renda para famílias em situação de extrema pobreza. O PBF está focado em três eixos, a saber: (I) a transferência de renda para fins de disponibilização imediata de recursos às famílias carentes; (II) condicionalidades, que visam garantir direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social; e (III) ações e programas complementares, que visam gerar oportunidades de superação das vulnerabilidades por parte das famílias atendidas. Dada à capilaridade dos potenciais beneficiários do PBF, optou-se por um esquema de gestão descentralizada, na qual a União, Estados e Distrito Federal e Municípios compartilham ações para aperfeiçoamento, fiscalização e ampliação do programa. O desenho de gestão descentralizada traz a necessidade de uma atuação com responsabilidades compartilhadas dos entes federal, estaduais (e distrital) e municipais. No âmbito federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pela gestão e operacionalização do PBF e do Cadastro Único (instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda). Aos Estados cumpre o apoio aos Municípios para implementação do PBF, a promoção de programas complementares de geração de emprego e renda bem como a inclusão produtiva. Por sua vez, os Municípios são os entes mais próximos aos cidadãos, ao qual compete à identificação das famílias de baixa renda e à gestão do PBF no sentido de atender diretamente às necessidades do público alvo. Buscando promover uma melhor gestão do PBF por parte dos entes, o Governo Federal criou os Índices de Gestão Descentralizada Municipal e Estadual, respectivamente, IGD-M e IGD-E. Estes indicadores são acompanhados pelo MDS e servem de insumo para a transferência de recursos financeiros àqueles entes para aplicação em ações de melhoria da qualidade da gestão (dos benefícios, do Cadastro Único e das condicionalidades de

saúde e educação) bem como a implementação de programas complementares, o atendimento de demandas do MDS de ações de fiscalização do PBF e do Cadastro Único, além do financiamento de atividades de apoio técnico e operacional do controle social do PBF. Os regramentos sobre as aplicações dos recursos do IGD-M (Portaria MDS/GM nº 754, de 20/10/2010) e do IGD-E (Portaria MDS/GM nº 256, de 19/10/2010) diferenciam-se nos detalhes pelas atribuições que são previstas para cada uma destas esferas pela legislação do PBF, mas têm a finalidade sempre de aprimoramento da gestão para melhor atendimento aos beneficiários e potenciais beneficiários do programa.

Tal esforço conjunto consolida assim um círculo virtuoso de qualidade da Gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único em todo o território nacional.

Portanto, é possível observar que a transferência de recursos financeiros para apoiar a Gestão do PBF e do Cadastro Único, por meio do IGD-M tem atingido os objetivos de contribuir para melhoria das condições de funcionamento do Programa em todas as esferas. Tem ainda repercutido em ganhos no atendimento às demandas das famílias beneficiárias do PBF, tornando-se um fator de grande relevância para atingir os objetivos propostos pelo Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, especialmente no que se refere ao esforço para encontrar as famílias extremamente pobres que ainda estão fora da rede de proteção e promoção social e de outras ações do poder público.

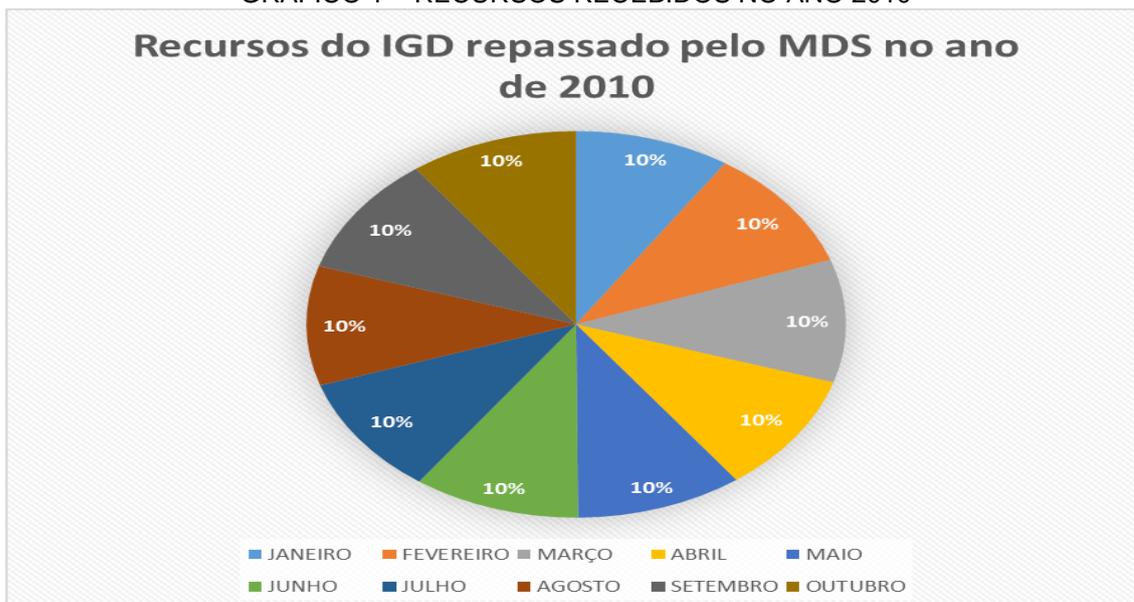
GESTÃO DESCENTRALIZADA DE GOIOERÊ: UM ESTUDO DE CASO

A partir desta explanação conceitual sobre o tema, inicia-se agora a apresentação do município de Goioerê que neste trabalho é o foco do estudo sobre o tema escolhido. Este município fica localizado na região Noroeste do estado do Paraná, á 530 km da Capital do estado. Atualmente segundo o Censo 2010 conta com uma população de 29.018 (vinte e nove mil e dezoito) habitantes. Trata-se de um Município de pequeno porte, sua economia tem como setor mais expressivo o de serviços com 55,81% do total (inclusive administração pública que possui 14,57%), seguido da indústria com 16,53% e agropecuária com 13,09%. A estrutura populacional é formada por adultos entre 25 a 64 anos. Com o IDH de 0,731.

O índice de vulnerabilidade social do município de Goioerê é de 27, 69%, segundo IPARDES (2011), com 3.052 famílias cadastradas no cadastro único, perfazendo um total de 9.020 pessoas, o que totaliza 31% da população goioerense,

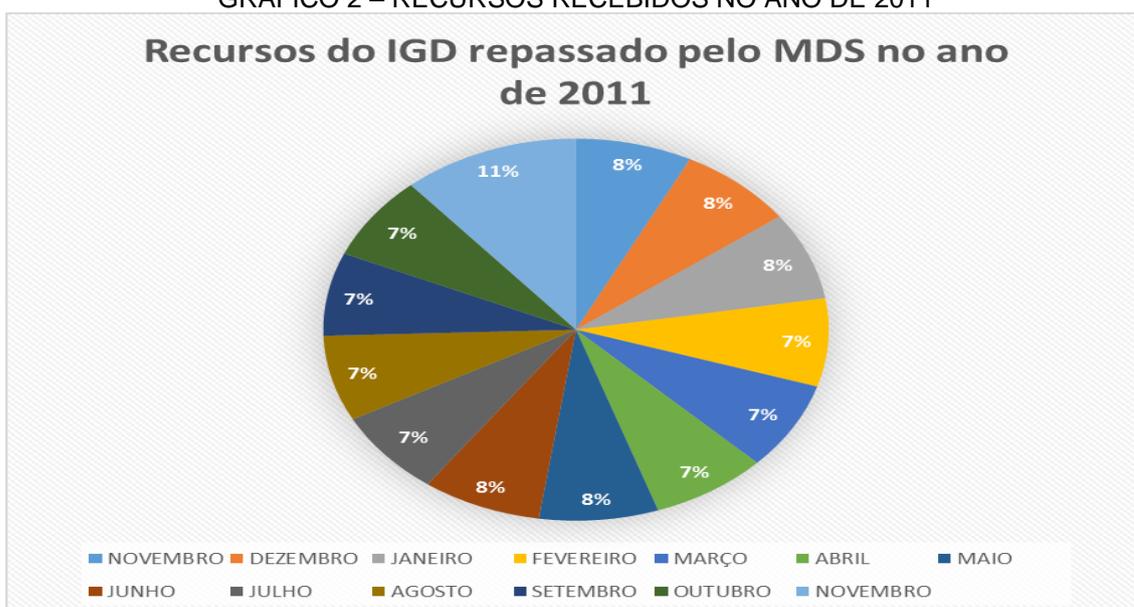
um número bastante considerável. Com base em pesquisa exploratória nos registros do Ministério de Desenvolvimento Social - e Combate à Fome- MDS através dos Relatório Financeiro das Parcelas pagas pelo MDS, o município de Goioerê começou a receber os recursos do IGD/BF a partir do ano de 2010, conforme gráficos a seguir:

GRÁFICO 1 – RECURSOS RECEBIDOS NO ANO 2010



No gráfico acima os percentuais apresentados referem-se ao montante recebido no ano 2010 que totalizaram R\$ 25.782,18.

GRÁFICO 2 – RECURSOS RECEBIDOS NO ANO DE 2011



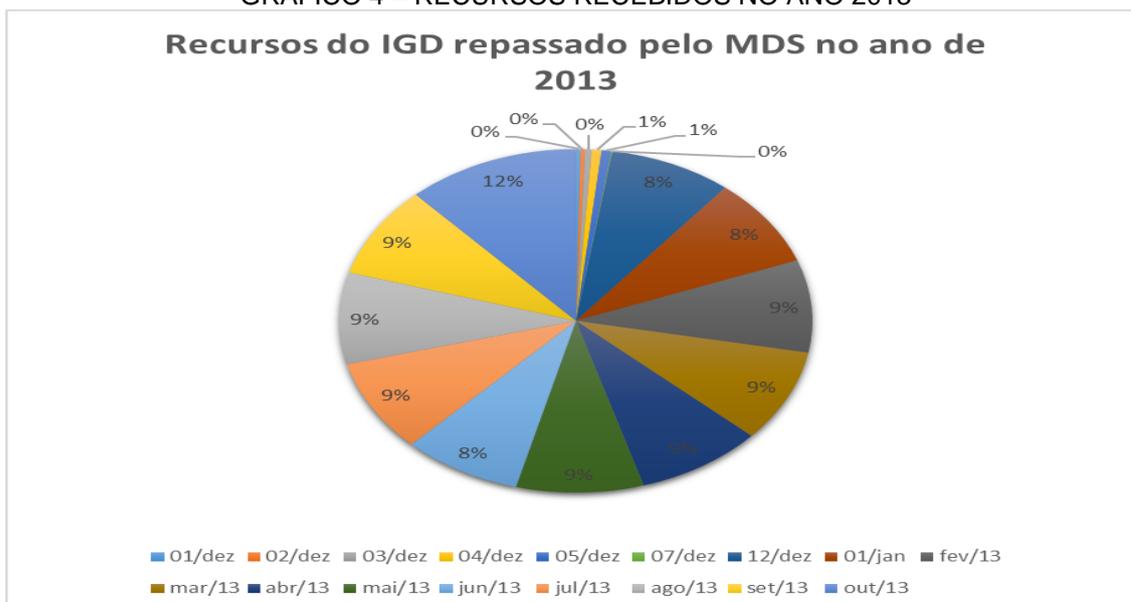
Neste ano o montante recebido pelo município foi R\$ 30.772,68.

GRÁFICO 3 – RECURSOS RECEBIDOS NO ANO 2012



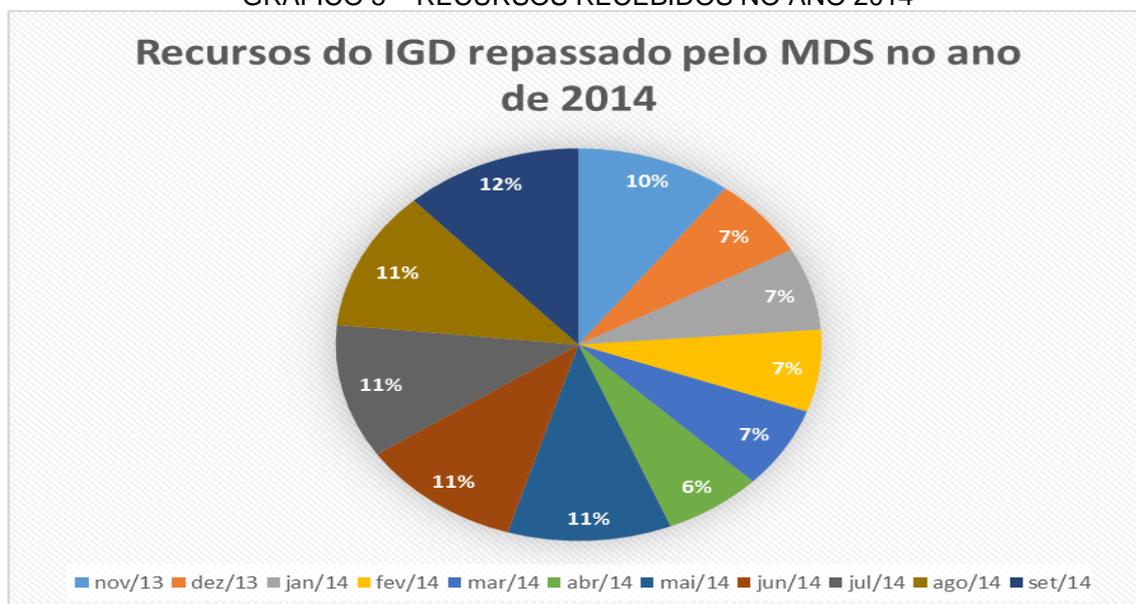
Já no ano de 2012 os valores recebidos totalizaram o montante de R\$ 49.359,79

GRÁFICO 4 – RECURSOS RECEBIDOS NO ANO 2013



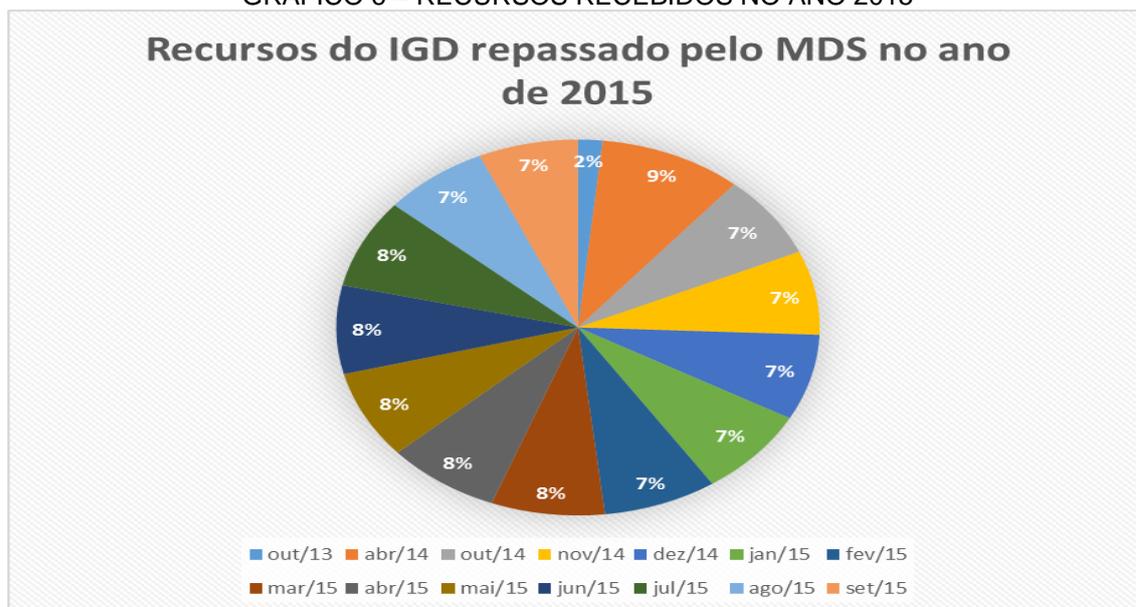
Em 2013 os valores recebidos somaram o montante de R\$ 53.175,35.

GRÁFICO 5 – RECURSOS RECEBIDOS NO ANO 2014



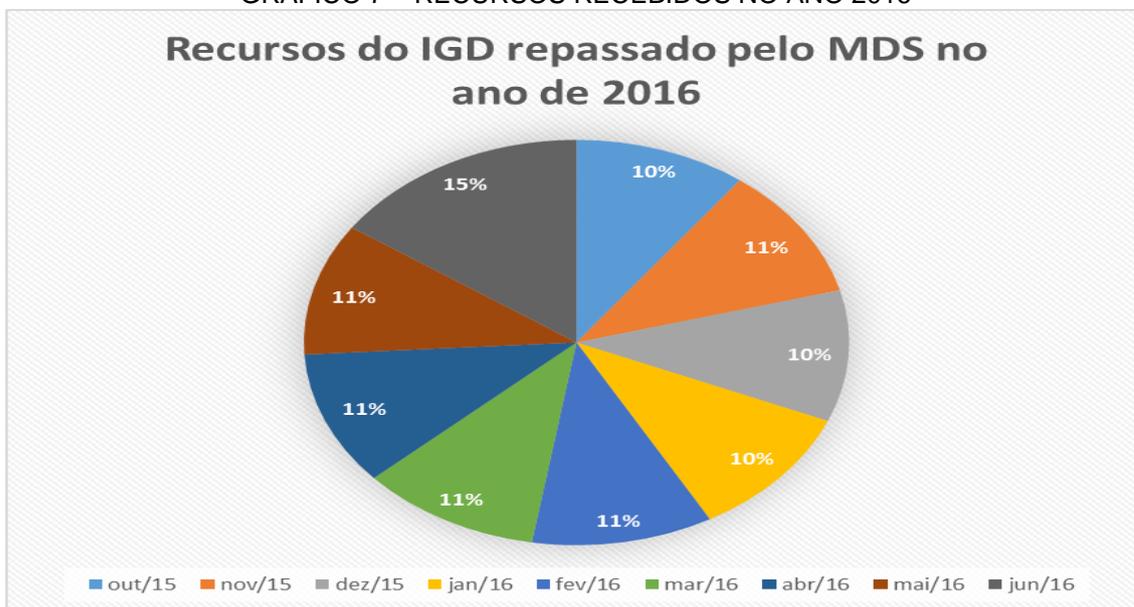
Os valores no ano de 2014 totalizaram o montante de R\$ 60.650,48

GRÁFICO 6 – RECURSOS RECEBIDOS NO ANO 2015



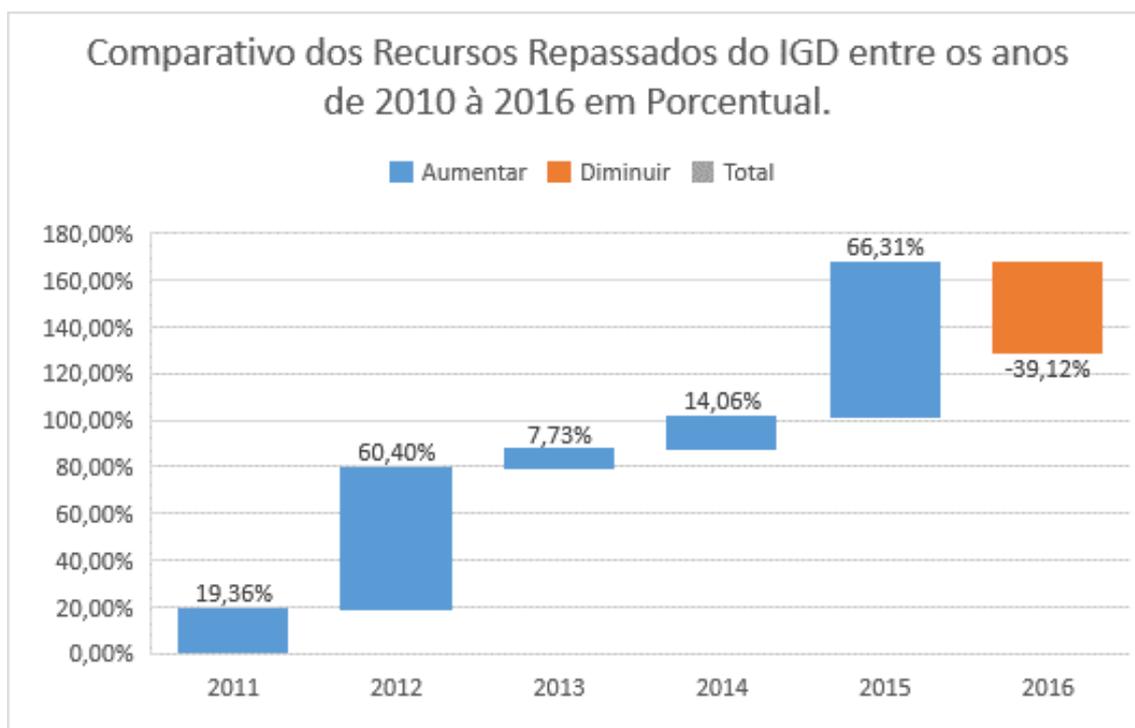
Em 2015 os valores recebidos totalizaram R\$ 100.865,77.

GRÁFICO 7 – RECURSOS RECEBIDOS NO ANO 2016



No ano de 2016 os valores recebidos até o momento referem-se aos meses junho/2016 e totalizam R\$ 61.403,51

BREVE ANÁLISE DOS RECURSOS REPASSADOS AO MUNICÍPIO



Nos gráficos apresentados anteriormente (do 1 ao 7) foi possível perceber um aumento gradativo dos valores do IGB/PBF recebidos pelo município, mas já quando observa-se o gráfico comparativo entre os anos de 2010 a 2016 é possível perceber que nos anos de 2013 e 2014 os percentuais ficaram menores, isso se explica pelo fato de que nos referidos anos foram creditados valores que eram de competências anteriores, mas que foram repassados nos referidos anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A articulação das áreas intersetoriais do município será de fundamental importância para que o índice de gestão descentralizada alcance o seu nível máximo de repasse dos recursos financeiros. Essas ações devem ser realizadas em parcerias entre a saúde, educação e assistência social.

No município de Goioerê o cumprimento das condicionalidades do PBF é realizado de forma intersetorial entre as áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. Os compromissos das condicionalidades na saúde são: 1) o acompanhamento do calendário vacinal, o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos e; 2) o acompanhamento de gestantes, nutrízes em todo pré-natal e amamentação e, mulheres de 14 a 44 anos também devem ter a saúde acompanhada, os resultados deverão atingir a pontuação equivalente a 1, para garantir o recebimento dos recursos do IGD para o município. Estes são os compromissos assumidos também pelas famílias beneficiárias do PBF, no quesito Saúde, para recebimento do benefício. Cabe a Saúde alimentar, semestralmente, o Sistema de Gestão do PBF.

Já o compromisso da condicionalidade da Educação está relacionado com a frequência escolar de cada integrante em idade escolar (de 6 a 17 anos) das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. O acompanhamento é realizado bimestralmente e o registro da frequência escolar realizado por meio do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar (Sistema Presença), em cinco períodos que vai, bimestralmente, de Fevereiro a Novembro de cada ano. Na Educação os resultados, também deverão atingir a pontuação equivalente a 1.

Na Assistência Social o acompanhamento das condicionalidades acontecerá respeitando a seguinte ordem: 1- monitorar o cumprimento dos compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa, 2- responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca

ativa das famílias mais vulneráveis, 3- identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e 4- orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias. O acompanhamento das condicionalidades acontece de acordo com calendários previamente acordados pelas áreas envolvidas. O calendário é definido pelo município que realiza o acompanhamento das famílias e os registros das informações relativas a cada condicionalidade. Todas as informações devem constar em seus respectivos sistemas informatizados. Na Assistência Social os resultados, também deverão atingir a pontuação equivalente a 1.

Pode-se inferir, desta forma, que graças à articulação entre Saúde, Educação e Assistência Social é que o município de Goioerê conseguiu que seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹ tivesse um aumento em quase cento e trinta por cento, e com isso favoreceu o município para que este elevasse seu recebimento dos recursos e também na melhora significativa da qualidade de vida das pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL, Comissão Intergestores Tripartite. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema único de Assistência Social – SUAS (Resolução n.07, 10 de setembro de 2009). Brasília, MDS:2009.

BRASIL, Conselho Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistências (Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009). Brasília, MDS:2009.

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social: Lei 10.7741, de 1.º de outubro de 2003. Senado Federal, 1993.

¹ O avanço do Índice de Desenvolvimento Humano do município de Goioerê é bastante significativo na última década. Em 1991, o IDH do município era 0,470 (muito baixo). Em 2000, o IDH passou para 0,610 (médio). Conforme o último levantamento feito pelo IBGE, em 2010, o IDH do município passou para 0,731 (alto), o que se percebe uma melhora no âmbito da educação e da saúde, além de significativo êxito na qualidade de vida dos habitantes.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica (NOB/Suas). Brasília: MDS, 2005.

CARNELOSSI, Bruna. O trabalho do assistente social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional. *Serv. Soc. Soc.*, Abr 2016, no.125, p.124-147. ISSN 0101-6628.

PENALVA, Janaína; DINIZ, Debora e MEDEIROS, Marcelo. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. *Soc. estado*. [online]. 2010, vol.25, n.1, pp.53-70. ISSN 0102-6992. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922010000100004>.

SPOSATI, Aldaíza. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. *Rev. katálysis* [online]. 2015, vol.18, n.1, pp.50-61. ISSN 1982-0259.