



Trabalho de Conclusão de Residência - TCR

Projeto de Intervenção: Revisão do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal

Residente: Gabriela G. Lerner¹

**Supervisor: Cristiano Alves Oliveira
Avaliador: Luiz Fernando Franscisquini**

SMADS/GSUAS/CGB

Abril/2025

¹ Graduada em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas, é Residente em Gestão Pública na Coordenação de Gestão de Benefícios da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Resumo

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal (PGRM), instituído em 2006, encontra-se atualmente desatualizado em relação ao seu desenho, valores e mecanismos de gestão. Este trabalho teve como objetivo realizar um diagnóstico aprofundado do Programa, com base em dados extraídos do Banco de Dados do Cidadão (BDC) e em literatura especializada, a fim de propor uma reformulação capaz de ampliar sua efetividade no enfrentamento à extrema pobreza no município de São Paulo, além de melhorar a eficiência na aplicação dos recursos públicos. A análise apontou defasagens nos critérios de elegibilidade, fragilidades operacionais e baixa capacidade de focalização, além de um orçamento significativamente reduzido. A proposta de intervenção apresentada consiste na criação de um novo modelo de Programa de Renda Mínima, baseado em uma linha de pobreza regionalizada (R\$232 per capita/mês) e utilizando o Cadastro Único como base de gestão.

Palavras-chave: Renda mínima; extrema pobreza; transferência de renda; Cadastro Único.

1. INTRODUÇÃO

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM, aqui a ser referido como Programa Renda Mínima - PGRM, foi estabelecido pela [Lei Municipal nº 14.255/2006](#) e regulamentado pelo [Decreto nº 50.153/2008](#). Criado no contexto da Renda Básica de Cidadania ([Lei Federal 10.835/04](#)), o Programa visa “assegurar a melhoria das condições de vida do grupo familiar, por meio da concessão de benefício pecuniário” (São Paulo, 2006).

Voltado para famílias com renda per capita de até R\$175,00 mensais, que residam no município de São Paulo há pelo menos dois anos e tenham ao menos um filho e/ou dependente com idade inferior a 16 anos, o benefício varia de R\$140 a R\$200, condicionado à frequência escolar mínima de 85% e à vacinação de menores de 7 anos. Entretanto, considerando o caráter de complementaridade do Programa, é descontado do total a ser recebido os valores porventura recebidos de outros programas de complementação de renda familiar instituídos por outras instâncias de governo ou até por instituições não governamentais. Após a aplicação dos descontos, caso a família já tenha atingido o teto máximo a ser recebido pelo PGRM em outro programa similar, o valor mínimo a ser pago é de R\$28,00, e a previsão de concessão do benefício é de 24 meses prorrogáveis mediante atualização cadastral.

Atualmente, a concessão do benefício é realizada através do cadastro no Banco de Dados do Cidadão (BDC), ferramenta disponibilizada e gerida pela PRODAM-SP – Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo. Apesar de a legislação prever uma Comissão de Apoio e Controle Social voltada para o acompanhamento, avaliação e aprimoração do Programa, esta nunca chegou a atuar de forma efetiva. O PRGM é gerido pela Coordenação de Gestão de Benefícios - CGB da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, responsável pela operacionalização do Programa, garantindo que o benefício seja disponibilizado mensalmente aos cidadãos que demonstram interesse no recebimento e que atendam os pré-requisitos.

Desde sua sanção, em 2006, e regulamentação, em 2008, o Programa Renda Mínima não passou por atualizações, nem de forma a corrigir os valores do benefício para acordá-los à inflação. A última revisão do Programa ocorreu em 2016, quando foi criado um Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI - Renda Básica) com representantes de Secretarias Municipais, incluindo SMADS, voltado para a elaboração de minuta do ato normativo que instituiu o

Fundo Municipal de Renda Básica da Cidadania, processo que envolveu o estudo aprofundado do Programa Renda Mínima. Ao final, foi apresentado um relatório conclusivo junto de uma minuta de Projeto de Lei, que instituiu a Renda Básica de Cidadania e revogava o PMGR. Este, no entanto, não chegou a ser levado à Câmara de Vereadores para tramitação. Assim, o Programa Renda Mínima segue nos moldes de sua formulação original.

Foi percebida, então, a necessidade de se fazer um levantamento para tentar entender o status do programa e seus impactos. Para a construção de um diagnóstico, foram analisados os dados disponíveis no BDC. As conclusões, a serem apresentadas na seção de metodologia, levaram à conclusão de que o PGRM deveria passar por um processo de reformulação, foco central deste trabalho.

O resultado foi a elaboração de um Projeto de Lei com um novo modelo de Programa de Garantia de Renda Mínima para o município de São Paulo, baseado na definição, a partir da literatura disponível, de uma linha de pobreza regionalizada. A proposta visa ampliar a efetividade do Programa Renda Mínima no enfrentamento das desigualdades sociais no município, por meio de um redesenho fundamentado em dados e diagnósticos atualizados.

Assim, espera-se que o Programa, ao ser implementado da forma em que se propõe aqui, opere de forma mais estratégica, articulada às demais políticas públicas de transferência de renda e orientada por critérios técnicos e evidências. A proposta incorpora mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos, com indicadores bem definidos, permitindo o acompanhamento sistemático de resultados e o aprimoramento das ações implementadas. Com isso, busca-se garantir o cumprimento do princípio da eficiência da Administração Pública, assegurando maior efetividade na aplicação dos recursos e promovendo o alcance do público-alvo em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

2. METODOLOGIA

Para a construção do diagnóstico do Programa Renda Mínima, foi realizada uma análise quantitativa e documental a partir dos dados disponíveis na plataforma Banco de Dados do Cidadão (BDC). Em setembro de 2024, foram localizadas 18.453 famílias² beneficiárias do PGRM. Destas, foram encontradas 2.351 que não possuíam filhos e/ou dependentes com menos de 16 anos, ou seja, estavam fora do público-alvo do programa. Foi realizado um bloqueio do benefício dessas famílias, resultando em 16.104 famílias

² O PGRM considera como família a “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela tenham ou não laços de parentesco, que forme um grupo doméstico vivendo sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros, em relação de interdependência” (SÃO PAULO, 2006).

beneficiárias do PGRM no mês de outubro de 2024, dado que foi utilizado como base para as conclusões apresentadas a seguir.

O fato de terem sido encontradas famílias fora do perfil indica que a plataforma atualmente utilizada para a gestão do Programa possui limitações operacionais. O Banco de Dados do Cidadão (BDC), embora permita a verificação automática de critérios como a idade dos dependentes, não viabiliza o monitoramento das condicionalidades previstas, como a frequência escolar ou a atualização da carteira de vacinação de crianças menores de sete anos. Além disso, o critério de renda baseia-se apenas na autodeclaração feita no momento do cadastro, sem qualquer mecanismo de verificação posterior. Tais limitações comprometem a efetividade do controle e da focalização do PGRM, e apontam para a necessidade de uma reformulação mais ampla.

Com relação ao benefício em si, o principal dado encontrado foi o fato de que 64,11% dos beneficiários do PGRM recebem apenas R\$28 mensais, valor que corresponde a menos de 2% do valor do salário mínimo (R\$1509,00) e menos de 5% do valor mínimo do Bolsa Família (R\$600,00), principal programa de transferência de renda condicionada do país. Dos 35,89% restantes, a distribuição de recebimento é a seguinte:

Tabela 1: Distribuição de valores recebidos pelo PGRM³

Valor recebido pelo PGRM	Porcentagem do total de beneficiários
R\$28,00	64,11%
R\$140,00	16,03%
R\$170,00	11,96%
R\$200,00	7,90%

Ainda fazendo um paralelo com o Programa Bolsa Família, o valor médio recebido pelos beneficiários no município de São Paulo é de R\$671,26, enquanto pelo PGRM o valor médio é de apenas R\$76,20.

³ Fonte: elaboração própria, com base nas informações disponíveis na plataforma BDC. Referência: outubro/2024.

Assim, no mês de outubro, o gasto total com pagamentos do benefício foi de R\$1.232.260,00. No entanto, cada transação realizada por meio de agente pagador contratado por SMADS tem o valor de R\$11,89, totalizando R\$191.476,56 – 15,54% do valor mensal pago em benefícios. O valor total para o PGRM previsto pela Lei Orçamentária Anual de 2024 ([Lei nº 18.063/2023](#)) é de R\$22.489.501,00. Somando todos os meses do ano de 2024, apenas 71,80% do valor previsto foi gasto diretamente com o pagamento aos beneficiários.

Sobre os beneficiários, têm-se que 70,32% recebem o PGRM há mais de 4 anos, enquanto 57,87% não atualizam o cadastro desde antes de 2023. Com isso, percebe-se que a condição de atualização cadastral para prorrogação do recebimento do benefício por mais 24 meses não está sendo cumprida. Apenas 3% começaram a receber o benefício nos últimos 2 anos, o que indica que pouco está sendo feito no sentido de atrair novas famílias para o Programa, e existem 121 famílias que recebem há mais de 20 anos.

A partir do diagnóstico apresentado, o próximo passo foi buscar entender qual público deveria vir a ser focalizado no novo Programa. Para tal, inicialmente foi realizada uma análise dos dados do Cadastro Único buscando entender quem são as famílias inscritas que não recebem nenhum benefício social federal (Programa Bolsa Família - PBF ou Benefício de Prestação Continuada - BPC). A principal conclusão foi que 59,74% destas famílias estariam fora do público alvo do CadÚnico, ou seja, recebem mais do que meio salário mínimo *per capita* ao mês. Entende-se, assim, que não estão recebendo benefícios por estarem fora do perfil. Entre as famílias com renda dentro do perfil esperado, não foram identificadas características específicas em sua composição — como presença significativa de crianças, idosos ou pessoas com deficiência — que justificassem a criação de uma política pública exclusiva para esse grupo.

Em seguida, foi realizada uma revisão de literatura voltada para a focalização de público-alvo, mensuração da pobreza, programas de garantia de renda mínima e Renda Básica de Cidadania. Com base nesta, foi possível definir uma linha de pobreza para o município de São Paulo, processo descrito na seção Revisão de Literatura deste trabalho, que foi o referencial para a construção do novo Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima.

3. REVISÃO DE LITERATURA

De modo geral, segundo Lavinas (1998), os programas de garantia de renda mínima são baseados em uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital. Segundo a autora,

O montante da renda mínima constitui-se no diferencial entre a soma de todas as rendas de uma família e o valor mínimo necessário à sobrevivência, teto esse estipulado em função da composição demográfica da família, isto é, número de crianças, de inativos ou idosos, e das condições de vida no país (LAVINAS, 1998, p. 1).

Para Cardoso (2018, p. 28), a origem contemporânea de programas de garantia de renda mínima normalmente é remetida ao livro “Capitalismo e Liberdade” (1962) de Milton Friedman, economista e estatístico americano. No Brasil, a ideia foi introduzida pelo economista Antonio Maria da Silveira em 1975. Os trabalhos de ambos defendiam a redistribuição de renda através da ideia de um imposto de renda negativo, um instrumento baseado nas estruturas taxativas já vigentes, de baixo custo e fácil administração.

Foi com base neste formato que o então senador Eduardo Suplicy apresentou, em 1991, um Projeto de Lei que introduziria no Brasil o Programa de Garantia de Renda Mínima. O Projeto de Lei estipulava

“de forma geral, que os indivíduos que não atingissem o nível de renda pré-fixado, considerado o mínimo para a subsistência, seriam beneficiados através do imposto de renda negativo com 30% da diferença entre o valor pré-fixado e o valor da renda.” (CARDOSO, 2018, p. 37)

Voltado para todos os residentes do país maiores de 25 anos cuja renda mensal bruta fosse menor que o valor estipulado (em torno de US\$140), o Programa seria implementado gradativamente, sendo iniciado pelos idosos maiores de 60 anos. Apesar de ter sido aprovado no Senado, o Projeto de Lei continua, desde 1992, aguardando votação na Câmara dos Deputados.

Na Cidade de São Paulo, a criação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal se deu no contexto da Lei Federal 10.835/2004, que instituiu no país a Renda Básica de Cidadania. Esta parte de uma abordagem universal, na qual todos os que são residentes há pelo menos 5 anos no Brasil receberiam um benefício monetário de “igual valor para todos, suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias” (BRASIL, 1994). A Lei, entretanto, nunca foi regulamentada; entende-se que sua aplicação requer uma enorme vontade política, uma vez que, segundo Cardoso (2018, p. 113), além da necessidade do redirecionamento de grande massa de recursos, a transformação operada pela sua aplicação pode suscitar um processo mais amplo de alteração das bases do sistema atualmente em vigência.

É nesse sentido que programas municipais representam uma alternativa ao combate à pobreza. A partir das instituições locais e de enquadramentos realizados com um contingente populacional reduzido (CARDOSO, 2018), é possível implementar mecanismos de complementação aos já existentes em nível nacional que se adequem às realidades e necessidades locais. Assim, ao se pensar em uma reformulação do Programa Renda Mínima vigente, buscou-se entender o que a literatura diz acerca da mensuração da pobreza, ou seja, buscou-se responder à pergunta “quem são aqueles que precisam ter sua renda complementada na cidade de São Paulo?”.

O principal material encontrado foi o relatório “Mensuração da pobreza no Brasil: uma abordagem multidimensional” (2023), produzido no âmbito da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. De forma geral, o estudo realiza uma discussão sobre as diferentes metodologias de estimação de pobreza, trazendo como central o conceito da pobreza multidimensional, ou seja, para além da renda. Esta abordagem compreende a pobreza como privações em três âmbitos: necessidades básicas, capacitações e direitos humanos (SERRA, MAIA, YALONETZKY, 2023, p. 8) .

O relatório tem como objetivo a proposição de um índice de pobreza multidimensional (IPM) para o Brasil. O resultado foi a elaboração de um IPM que abrange as dimensões de habitação, infraestrutura básica, educação e tecnologias da informação e comunicação (TIC), sem incluir a dimensão da renda, caminho seguido pela ONU na construção de um IPM global e por outros países na elaboração de IPMs nacionais. O Banco Mundial, entretanto, incluiu a pobreza monetária entre as dimensões da sua medida multidimensional global. O IPM proposto é medido a partir da ponderação entre privações dentre cada um dos indicadores definidos no âmbito de cada uma das dimensões.

O objetivo central posto pelo relatório para a elaboração de um IPM é criar uma ferramenta para subsidiar políticas sociais, mas também pode ser utilizado para monitorar a redução da pobreza, complementar as medidas de pobreza monetária, focalizar os mais pobres, alocar recursos e avaliar políticas ou programas sociais (*ib.*, p. 73).

Entende-se, assim, que a elaboração de um índice de pobreza multidimensional voltado para a cidade de São Paulo, ou até mesmo a aplicação do elaborado por Serra, Maia e Yalonzky (2023) para o contexto municipal, seria a maneira ideal de focalizar o público que deve ser atendido pelo novo Programa Renda Mínima. Algo neste sentido é feito na Colômbia, por exemplo, que através do Sistema de Identificação de Potenciais Beneficiários

de Programas Sociais (SISBÉN), identifica, classifica e ordena a população de acordo com a sua situação socioeconômica. Cada cidadão é atribuído a um grupo entre A (extrema pobreza), B (pobreza moderada), C (vulnerável) e D (população nem pobre, nem vulnerável) e, a partir disso, as entidades nacionais e territoriais utilizam o grupo SISBÉN para definir o acesso da população à seus programas (SISBÉN, 2025).

Entretanto, limitações de recursos, tempo, conhecimento técnico e de dados disponíveis fizeram com que fosse necessário encontrar outra alternativa para a focalização do público-alvo do novo PGRM.

Resolveu-se, então, ater-se ao conceito da pobreza monetária, que identifica os pobres através da definição de um limiar absoluto, ou seja, uma linha de pobreza (ALDRIGHI *et al*, 2023). O objetivo da definição de uma linha de pobreza é medir a pobreza absoluta, ou seja, identificar as pessoas cujos rendimentos são inferiores ao necessário para adquirir um conjunto mínimo de bens e serviços considerados indispensáveis (SCHWARTZMAN, 1997). Para tal, são inúmeras as metodologias aplicadas.

O Banco Mundial, por exemplo, adota o valor de \$2,15 per capita por dia para definir aqueles que são extremamente pobres, cálculo derivado da mediana da linha de pobreza nacional dos 28 países mais pobres do mundo, expressados pelo Poder de Paridade de Compra (PPC) de 2017 (WORLD BANK GROUP, 2022). Por sua vez, o Programa Bolsa Família adota o valor de R\$218,00 per capita ao mês para delimitar aqueles que estão dentro do público-alvo do programa.

A economista Sônia Rocha (1997) entende que estruturas de consumo e preços são bastante diferenciados através do país, o que torna inadequada a adoção de uma única linha de pobreza como parâmetro básico para determinar quem é pobre nas diferentes regiões e nas áreas urbanas e rurais. Foi nesse sentido que optou-se por adotar para a reformulação do Programa de Garantia de Renda Mínima uma linha de pobreza regionalizada para a região metropolitana do Estado de São Paulo.

A linha de pobreza regionalizada a ser utilizada foi proposta em 1997 pela Comissão de Estudos sobre Pobreza no Brasil, composta por técnicos do Ipea, Cepal e IBGE. Baseada na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 1987/88 para as regiões metropolitanas e no Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) de 1975, partiu da definição de uma cesta básica de bens e serviços (ÁRIAS, 1999 *apud* TAKAGI, DA SILVA, DEL GROSSI, 2001). Em 2021, o Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) publicou o estudo “Atualização dos resultados de pobreza” no qual atualizou os valores propostos pelo IPEA,

IBGE e CEPAL (1997) para o ano em questão. A metodologia⁴ utilizada no estudo foi aplicada para o ano de 2024, de forma a adequar as linhas de pobreza para os objetivos deste trabalho.

Assim, para a proposta de reformulação do PGRM, serão considerados pobres (ou extremamente pobres) na cidade de São Paulo as famílias que recebem menos que R\$232,00 per capita ao mês.

4. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Considerando que o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) foi instituído por meio de legislação específica, quaisquer modificações estruturais exigem a publicação de um novo ato normativo. Esta seção apresenta uma proposta para a reformulação do Programa, detalhando os princípios, diretrizes e mecanismos operacionais que devem orientar a nova versão da política. As justificativas para cada escolha serão fundamentadas ao longo do texto. Uma proposta de Projeto de Lei será apresentada no Apêndice A.

4.1. Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal

Buscando atuar como um mecanismo de alívio imediato da extrema pobreza, o novo PGRM será uma política de transferência direta de renda voltada àquelas famílias⁵ inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que recebam menos que R\$232,00 per capita ao mês. Atualmente⁶, foram encontradas 179.875 famílias nesta situação, representando 10,46% do total de famílias inscritas no CadÚnico

Pensado como uma política de complementação mensal da renda familiar, o PGRM consistirá na concessão de benefício no valor necessário para que a renda *per capita* familiar atinja R\$232,00.

De forma a evitar que valores muito baixos sejam transferidos às famílias, o que acaba por gerar mais custos para o Poder Público do que benefícios sociais, fica estabelecido o valor mínimo de R\$80,00. Foi necessário, também, o estabelecimento de um valor limite para

⁴ Para atualizar as linhas de pobreza regionalizadas, utilizou-se um deflator calculado com base no Índice de Preços ao Consumidor (INPC), a partir da razão entre a média geométrica do INPC entre set/out 2009 e a média aritmética do INPC em cada ano. As rendas foram ajustadas com base no IPCA (PNAD Contínua). A metodologia aplica a linha de pobreza atualizada sobre todas as rendas ajustadas para o último ano da série, garantindo comparabilidade histórica (IMDS, 2021).

⁵ Utiliza-se, aqui, o conceito de família definido pelo Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, que regulamenta o Cadastro Único: unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio.

⁶ Referência: dezembro/2024.

transferências, sendo esse R\$696,00 - valor necessário para que uma família composta por 3 pessoas sem nenhuma renda mensal atinja a linha de pobreza determinada. Os limites foram estabelecidos com base na análise da distribuição dos valores a serem recebidos e da composição familiar daquelas famílias inscritas no Cadastro Único em dezembro de 2024 que se encaixam no público-alvo do Programa.

A renda familiar bruta mensal será calculada somando os rendimentos de trabalho de todos os membros da família com 16 anos ou mais, além de benefícios previdenciários e de outros programas de complementação de renda, sejam eles federais, estaduais ou mantidos por instituições não governamentais, desde que vinculados ao CadÚnico.

Para a manutenção do benefício, famílias com gestantes, crianças e adolescentes em idade escolar deverão cumprir com as mesmas condicionalidades previstas pelo Programa Bolsa Família, instituídas pelo Art. 10º da Lei nº 14.601/2023. São elas: realização de exame pré-natal; cumprimento do calendário nacional de vacinação; acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até 7 anos de idade incompletos; e frequência escolar mínima de 60% para os beneficiários de 4 a 6 anos de idade incompletos e 75% para os beneficiários de 6 a 18 anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica.

As condicionalidades são implementadas como mecanismos de estímulo do acesso aos direitos de saúde, educação e assistência social pelas famílias beneficiárias (PORTAL CNM, 2025), que devem assumir este compromisso. O acompanhamento do cumprimento deverá ser realizado de maneira integrada ao acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

As famílias que descumprirem as condicionalidades receberão, ao primeiro registro de não cumprimento, apenas um alerta. No segundo registro, terão o benefício bloqueado, podendo sacar a parcela do benefício no mês seguinte. A partir do terceiro registro, o benefício é suspenso até que haja regularização.

Barros e Machado (2022) destacam o risco de programas de transferência de renda criarem um desincentivo à geração autônoma de renda. Nesse sentido, o novo PGRM prevê uma Regra de Proteção, baseada no proposto pelos autores⁷, com o objetivo de preservar os

⁷ Barros e Machado (2022), propõem uma "regra de proteção" baseada em um parâmetro α , segundo a qual o benefício é reduzido em R\$ α para cada R\$ 1 de renda adicional. Assim, se $\alpha = 1$, não há ganho líquido ao aumentar a renda, pois o benefício cai na mesma proporção. Já valores de $\alpha < 1$ permitem que a renda total da família (renda própria + benefício) continue crescendo, incentivando a busca por autonomia. Nessa lógica, para que todas as famílias com renda inferior à linha de pobreza continuem sendo atendidas, o valor de referência para cálculo do benefício passa a ser ajustado para L/α , onde L é o valor da linha de pobreza adotada.

incentivos ao aumento da renda familiar entre os beneficiários do programa. A regra estabelece que, a cada R\$1 adicional de renda per capita gerada autonomamente pela família, o valor do benefício será reduzido em R\$0,50. Esse mecanismo de transição gradual garante que a renda total da família aumente de forma contínua e previsível, assegurando que os beneficiários não percam integralmente o apoio ao primeiro sinal de melhora econômica. O benefício é mantido até que a renda per capita alcance R\$464 (o dobro da linha de pobreza adotada).

A gestão do Programa seguirá à cargo da Coordenação de Gestão de Benefícios (CGB) da Secretaria Municipal de Assistência Social, uma vez que esta tem, dentre suas atribuições, a responsabilidade de “coordenar e monitorar os programas de transferência de renda e demais programas e benefícios socioassistenciais”, além de “planejar a expansão dos programas de transferência de renda” (SÃO PAULO, 2018). Entretanto, a concessão do benefício e gestão de beneficiários deixará de ser feita através do Banco de Dados do Cidadão (BDC) e será integralmente realizada via CadÚnico.

Essa mudança visa sanar fragilidades identificadas na gestão atual, como a dificuldade de aferição de condicionalidades e a limitação do BDC em utilizar apenas a renda declarada no momento do cadastro. Diferentemente disso, o CadÚnico é integrado a outras bases de dados federais, como o INSS, via Dataprev, permitindo a verificação automatizada das informações prestadas pelos usuários e garantindo maior fidedignidade aos dados socioeconômicos.

A integração ao CadÚnico permitirá, portanto, um aprimoramento na identificação do público-alvo, no acompanhamento das condicionalidades e no controle da permanência das famílias no programa, além de contribuir para a eficiência na aplicação dos recursos públicos. Será necessária, também, a implementação de um sistema complementar que possibilite o cálculo automatizado do benefício, a emissão de folha de pagamento, entre outros processos operacionais relacionados à gestão do Programa.

Nesse sentido, os beneficiários do PGRM estarão sujeitos a todos os processos de qualificação cadastral no âmbito do Cadastro Único instaurados pelo Governo Federal, podendo ter o benefício suspenso ou cancelado em caso de irregularidades. Além disso, deverão cumprir com todas as regras de manutenção do cadastro já vigentes e todas as que vierem a ser implementadas no futuro.

4.2. Fatores necessários para a implementação

Para que o novo PGRM seja implementado, é necessário que o Projeto de Lei proposto seja submetido ao processo legislativo, ou seja, enviado à Câmara Municipal de São Paulo e siga os trâmites legais até sua aprovação, sanção e regulamentação. Para isso, é fundamental a existência de vontade política em todas as etapas: por parte do(a) Secretário(a) responsável, para o envio da proposta; do conjunto de vereadores, para que o projeto seja pautado e aprovado; e do(a) Prefeito(a) em exercício, para sua sanção e posterior regulamentação.

A sanção do PGRM requer, também, muita vontade política uma vez que muitos recursos deverão ser realocados. O orçamento do Programa de Garantia de Renda Mínima atual, para o ano de 2025, é de R\$20.880.000,00. Esse valor é 11 vezes menor que o orçado em 2008 (R\$234.491.800,00⁸), ano que o Programa teve seu maior orçamento, o que demonstra que já houve maior interesse acerca deste. No modelo proposto, o PGRM custaria anualmente cerca de R\$500 milhões, tornando-se o programa com maior orçamento no âmbito da SMADS. Sua implementação, portanto, exige a priorização política do enfrentamento à extrema pobreza como eixo central da política de assistência social do município.

4.3 Indicadores e instrumentos de monitoramento e avaliação

A efetividade do novo Programa de Garantia de Renda Mínima dependerá de sua capacidade de ser continuamente acompanhado, analisado e ajustado com base em evidências. O contínuo acompanhamento e avaliação deverá ser realizado pela SMADS/CGB, uma vez que essa será a responsável pela gestão do Programa. O controle social, por sua vez, deverá ser realizado pelo Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), na medida em que este tem como uma de suas atribuições “acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados” (SÃO PAULO, 1997).

Faz-se necessário, aqui, a diferenciação de monitoramento e avaliação. Para Jannuzzi (2014), estes são

“processos analíticos organicamente articulados, sucedendo-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações acerca do ritmo e da forma de implementação dos programas (indicadores de monitoramento) e dos resultados e efeitos almejados (indicadores de avaliação).”

⁸ Valor correspondente a R\$67.374.412,63 em março/2025 quando corrigido através do índice IGP-M (FGV).

Na tabela a seguir, incluem-se alguns indicadores que poderão servir para o monitoramento do Programa:

Tabela 2 - Proposição de indicadores de monitoramento⁹

Indicador	Definição
1. Cobertura do público-alvo	Percentual de famílias cadastradas no CadÚnico com renda per capita abaixo de R\$232 que estão recebendo o benefício
2. Valor médio do benefício transferido	Média mensal do valor do benefício por família
3. Proporção de beneficiários em situação de extrema pobreza que ultrapassaram a linha de R\$232 após 6 meses	Percentual de famílias cuja renda per capita foi complementada acima da linha de pobreza após 6 meses de ingresso no programa
4. Proporção de famílias em Regra de Proteção	Percentual de beneficiários com renda per capita entre R\$232 e R\$464 que permanecem no programa com redução gradativa do benefício
5. Gasto administrativo sobre o total executado	Percentual de recursos gastos com operação
6. Atendimento a famílias com pessoas com deficiência	Percentual de famílias beneficiadas que têm ao menos uma pessoa com deficiência cadastrada
7. Taxa de entrada no programa	Número de novas famílias incluídas no programa no trimestre dividido pelo total de famílias
8. Famílias desligadas por aumento de renda	Percentual de desligamentos do programa motivados por aumento autônomo da renda familiar

Para além do monitoramento contínuo da implementação do Programa, é igualmente fundamental dispor de mecanismos que permitam avaliar seus efeitos sobre a realidade que busca transformar. Os indicadores de avaliação apresentados a seguir têm como objetivo mensurar os resultados alcançados e os impactos gerados pelo novo PGRM sobre a redução da extrema pobreza e a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias.

⁹ Fonte: elaboração própria.

Tabela 3 - Proposição de indicadores de avaliação¹⁰

Indicador	Definição
1. Redução da taxa de extrema pobreza	Percentual de redução da proporção de famílias cadastradas no CadÚnico com renda per capita abaixo de R\$232 entre o início e um ano após a implementação do programa.
2. Aumento da renda per capita média das famílias beneficiárias	Variação na renda per capita média das famílias atendidas, comparando os valores antes do ingresso no programa e após 12 meses de participação.
3. Permanência acima da linha de pobreza após desligamento	Percentual de famílias que permaneceram com renda per capita superior a R\$232 por pelo menos 6 meses após o desligamento do programa.
4. Melhora na frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiários	Percentual de estudantes beneficiários que cumprem a frequência mínima exigida antes e após ingresso no programa.
5. Frequência de acesso a serviços de saúde	Percentual de famílias beneficiárias com crianças até 7 anos que realizaram acompanhamento nutricional e vacinação dentro do calendário oficial, ao longo de 12 meses.
6. Aumento da inserção produtiva	Percentual de beneficiários que declaram ter iniciado atividade remunerada ou aumentado sua renda de forma autônoma durante o período de recebimento do benefício.

CONCLUSÃO

O diagnóstico realizado acerca do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) evidenciou que o modelo atual enfrenta fragilidades em diversos sentidos, como na ausência de atualização dos valores transferidos, focalização do público-alvo e limitações da ferramenta de gestão utilizada. Diante disso, foi proposta uma reformulação estrutural do Programa.

¹⁰ Fonte: elaboração própria.

Baseado na definição de uma linha de pobreza regionalizada, o Programa aqui proposto utiliza o Cadastro Único como base para gestão do benefício e implementa uma Regra de Proteção, com o objetivo de ampliar a efetividade da política e garantir incentivos à autonomia das famílias. O novo desenho também incorpora condicionalidades articuladas às políticas de saúde e educação, assim como instrumentos de monitoramento e avaliação que permitam acompanhar, com regularidade, seus efeitos.

A implementação do novo PGRM depende da sanção de uma nova legislação, que, por sua vez, depende da vontade política necessária para assegurar sua tramitação legislativa e viabilizar os recursos para sua execução. Entende-se que a implementação do Programa aqui proposto requer que a pauta da superação da extrema pobreza seja colocada no centro da política de assistência social do município de São Paulo.

REFERÊNCIAS

ALDRIGHI, Gabriela Silveira *et al.* **Linhas de pobreza monetária e as populações consideradas pobres no Brasil no ano de 2021: uma análise estatística dos dados.** In: CONGRESSO DE ENSINO DE GRADUAÇÃO, IX, 2023, Pelotas. Disponível em: https://cti.ufpel.edu.br/siepe/arquivos/2023/G1_04416.pdf. Acesso em: 14 de abril de 2025.

BARROS, Ricardo Paes de; MACHADO, Laura Muller. **Diretrizes para o desenho de uma política para a superação da pobreza.** São Paulo: Insper, 2022. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/86d5e21f-ff80-4938-81dc-ace5a86e4ae1/content>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022. **Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm. Acesso em 22 de abril de 2025.

BRASIL. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 23 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. **Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm. Acesso em: 23 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. **Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em 22 de abril de 2025.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. **Da Renda Mínima à Renda Básica de Cidadania.** Orientador: Prof. Dr. Josué Pereira da Silva. 258 p. Dissertação de mestrado - Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/914750>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

DA SILVEIRA, Antonio Maria. Redistribuição de Renda. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 3-14, abril/junho, 1975. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/148/6309>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Mapa da Desigualdade 2023**. Disponível em: <https://institutocidades sustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadesaopaulo/>. Acesso em: 23 dez. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 56, n. 2, p. p. 137-160, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: 17 abr. 2025.

LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998 (Texto para discussão, 596). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2458/1/td_0596.pdf. Acesso em: 14 de abril de 2025.

PORTARIA regulamenta a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Portal CNM**, Brasília, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/portaria-regulamenta-a-gestao-de-condicionalidades-do-programa-bolsa-familia>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

ROCHA, Sonia. Do consumo observado à linha de pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, pp. 313-352, agosto de 1997. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/730/670>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 14.255, de 28 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM no Município de São Paulo**. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14255-de-28-de-dezembro-de-2006>. Acesso em: 23 dez. 2024.

_____. Decreto nº 50.153, de 28 de outubro de 2008. **Regulamenta a Lei nº 14.255, de 28 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM no Município de São Paulo; revoga os Decretos nº 41.836, de 25 de março de 2002, nº 44.370, de 13 de fevereiro de 2004, nº 46.302, de 8 de setembro de 2005, e nº 47.197, de 18 de abril de 2006**. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-50153-de-28-de-outubro-de-2008>. Acesso em: 23 dez. 2024.

_____. Decreto nº 58.103, de 26 de fevereiro de 2018. **Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica.**

Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58103-de-26-de-fevereiro-de-2018>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

_____. Lei nº 18.063, de 28 de dezembro de 2023. **Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2024.** Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18063-de-28-de-dezembro-de-2023>. Acesso em: 23 dez. 2024.

_____. Lei nº 12.524, de 1 de Dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal e o Fundo Municipal de Assistência Social. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-12524-de-01-de-dezembro-de-1997#:~:text=Esta%20belece%20medidas%20para%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o,e%20do%20Conselho%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o..> Acesso em: 17 abril 2024.

SCHWARTZMAN, Simon. Estatísticas de Pobreza. **Revista Brasileira de Estatística**, [s.l], vol. 58, n. 209, pp. 7-18, jan/junho de 1997. Disponível em:

<https://www.schwartzman.org.br/simon/statpob.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

SERRA, Adriana Stankiewicz; MAIA, Alexandre Gori; YALONETZKY, Gaston.

Mensuração da pobreza no Brasil: uma abordagem multidimensional. Relatório final.

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. 2023. 138 p. Disponível em:

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_297.pdf. Acesso em: 14 de abril de 2025.

TAKAGI, Maya; DA SILVA, José Graziano; GROSSI, Mauro Del. **Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil.** Campinas:

IE/UNICAMP, jul 2001. (Texto para discussão, 101). Disponível em:

https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1731/texto101.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 14 de abril de 2025.

WORLD BANK GROUP. **Fact Sheet: An Adjustment to Global Poverty Lines.** Disponível em:

<https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>. Acesso em: 14 de abril de 2025.

APÊNDICE A - PROJETO DE LEI

PROJETO DE LEI XXX, DE XXX DE XXXXX DE 2025

“Dispõe sobre a reformulação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM, revoga a Lei 14.255/2006 no município de São Paulo e dá outras providências”

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM, instituído no Município de São Paulo pela [Lei nº 14.255, de 28 de dezembro de 2006](#) e regulamentado pelo [Decreto nº 50.153, de 28 de outubro de 2008](#), passa a ser regido pelas disposições previstas nesta lei.

Art. 2º. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM tem os seguintes objetivos:

- I - complementar a renda do grupo familiar, por meio da concessão de benefício pecuniário, buscando assegurar a melhoria das condições de vida deste;
- II - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias;
- III - contribuir para a superação da extrema pobreza no Município de São Paulo.

Art. 3º. A gestão do Programa caberá à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, por meio da Coordenação de Gestão de Benefícios (CGB), a quem compete sua coordenação, orientação, acompanhamento, avaliação e definição de procedimentos e normas complementares

Art. 4º. São elegíveis ao Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal as famílias que atendam cumulativamente aos seguintes critérios:

- I - Estejam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social)
- II - Cujas renda familiar per capita mensal seja inferior a R\$232,00 (duzentos e trinta e dois reais)

III - Residam no município de São Paulo.

§ 1º. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - família: unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio;

II - renda familiar bruta mensal: resultado obtido mensalmente pela soma dos rendimentos monetários advindos do trabalho, auferidos por todos os membros da família que tenham idade igual ou superior a 16 (dezesseis) anos completos, bem como de benefícios previdenciários e de outros provenientes de programas de complementação de renda instituídos em âmbito federal ou estadual, desde que atrelados ao CadÚnico;

§ 2º. Famílias compostas de uma só pessoa só poderão ter acesso ao benefício do PGRFMM mediante inscrição ou atualização do cadastro no CadÚnico feita no domicílio de residência da pessoa, nos termos Lei Federal nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024;

§ 3º. As famílias deverão manter seus cadastros atualizados de acordo com os prazos e critérios estabelecidos pelo Governo Federal, observando a legislação vigente e o que vier a ser publicado.

Art. 5º. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM consistirá na complementação mensal da renda familiar através da concessão de benefício no valor necessário para que a renda *per capita* familiar atinja R\$232,00 (duzentos e trinta e dois reais), atendidos os critérios estabelecidos no art. 4º desta lei.

§ 1º. O valor mínimo a ser pago a título do PGRFMM será de R\$80,00 (oitenta reais) e o valor máximo será de R\$696,00 (seiscentos e noventa e seis reais), respeitada a composição familiar;

§ 2º. O cálculo e a concessão do benefício terão por base as informações constantes do CadÚnico e de demais bases oficiais, observada regulamentação específica;

§ 3º. O pagamento do benefício será feito mediante crédito bancário em nome do Responsável Familiar no Cadastro Único;

§ 4º. Os recursos não movimentados pelos respectivos beneficiários no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados na data do depósito, serão transferidos pelo agente de crédito para a conta corrente do Programa.

Art. 6º. A manutenção do benefício está condicionada ao cumprimento das condicionalidades relativas ao Programa Bolsa Família, instituídas pelo Art. 10º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, sendo elas:

I - Realização de exame pré-natal;

II - Cumprimento do calendário nacional de vacinação;

III - Acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até 7 (sete) anos de idade incompletos; e

IV - Frequência escolar mínima de:

a) 60% (sessenta por cento), para os beneficiários de 4 (quatro) anos a 6 (seis) anos de idade incompletos; e

b) 75% (setenta e cinco por cento), para os beneficiários de 6 (seis) anos a 18 (dezoito) anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica.

§ 1º. O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades será realizado de maneira integrada ao Programa Bolsa Família

§ 2º. O não cumprimento das condicionalidades poderá ensejar advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício, nos termos de regulamentação específica.

Art. 7º Fica instituída a Regra de Proteção do PGRFMM, nos seguintes termos:

§ 1º A cada R\$1,00 (um real) de acréscimo na renda per capita familiar, haverá redução de R\$0,50 (cinquenta centavos) no valor do benefício.

§ 2º A família permanecerá no Programa até que sua renda per capita atinja R\$464,00 (quatrocentos e sessenta e quatro reais), equivalente ao dobro da linha de pobreza fixada por esta Lei.

Art. 8º. Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar ajustes com quaisquer entidades de direito público ou privado, visando ao acompanhamento, execução, avaliação e fiscalização do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM, bem como para o desenvolvimento de suas atividades e dos demais programas a ele vinculados.

Art. 9º. Os valores dos benefícios e o valor referencial para efeito de ingresso no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal - PGRFMM, previstos nos arts. 4º e 5º desta lei, poderão ser majorados a qualquer tempo pelo Poder Executivo.

Art. 10º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 11. O Poder Executivo poderá excepcionar o cumprimento dos critérios de que trata o art. 4º desta lei, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pela Administração Municipal, para fins de concessão do benefício tratado no art. 6º, em caráter provisório, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

Art. 12. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de até 30 dias após sua publicação, estabelecendo os critérios operacionais e fluxos administrativos do Programa.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.