



Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Departamento de Operação
Coordenação-Geral de Gestão Descentralizada

NOTA TÉCNICA Nº 35/2025

PROCESSO Nº 71000.076112/2024-65

INTERESSADO: SECRETARIA EXECUTIVA/MDS, GABINETE DA SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA - SENARC, CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - CMAP

1. ASSUNTO

1.1. Manifestação do Departamento de Operação - DEOP/SENARC, acerca do Relatório Preliminar da Avaliação Executiva do IGD-PBF, realizada por determinação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. Esta Nota Técnica apresenta a manifestação do Departamento de Operação - DEOP, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, área responsável pela gestão do IGD-PBF acerca do Relatório Preliminar (SEI 17255887) e das Propostas de Aprimoramento (SEI 17255891), resultantes da avaliação empreendida pelo CMAP.

2.2. As propostas de aprimoramento apresentadas pelo CMAP, em relação ao IGD-PBF, de forma geral, possuem razoabilidade e estão respaldadas em fatos objetivos, podendo, com alguma eventual adaptação, serem acatadas pela SENARC.

3. INTRODUÇÃO

3.1. O Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (IGD-PBF) representa uma estratégia inovadora no âmbito da Administração Pública. O índice mede o desempenho de estados e municípios na gestão e execução descentralizada do Programa e do Cadastro. Ao mesmo tempo estimula o alcance de resultados cada vez melhores pelos entes federados, visto que o índice também compõe a base de cálculo dos recursos transferidos pelo Governo Federal a título de apoio financeiro aos estados e municípios que realizam a gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

3.2. Criado em abril de 2006, o IGD-PBF tem, desde então, contribuído significativamente para a qualidade da gestão e da execução descentralizada do PBF e do CadÚnico, sobretudo no estímulo ao fortalecimento das ações de articulação intersetorial para o acompanhamento das condicionalidades do Programa, tanto de educação quanto de saúde, e nas ações de atualização cadastral.

3.3. O IGD-PBF está instituído na Lei nº 14.601/2023 e regulamentado pelo Decreto nº 12.064/2024 e pela Portaria MDS nº 1.041/2024.

3.4. No ano de 2024, o IGD-PBF foi selecionado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, vinculado ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Os objetivos do CMAP, expressos no Decreto nº 11.558/2023, são: (i) avaliar as políticas públicas selecionadas; (ii)

acompanhar a implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas; e (iii) apoiar o monitoramento da implementação de políticas públicas.

3.5. Esta Nota Técnica apresenta a manifestação do Departamento de Operação - DEOP, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, área responsável pela gestão do IGD-PBF acerca do Relatório Preliminar e das Propostas de Aprimoramento, resultantes da avaliação empreendida pelo CMAP, conforme solicitação do próprio Conselho.

4. ANÁLISE

4.1. A análise terá como foco principal o conjunto das nove propostas de aprimoramento para o IGD-PBF sugeridas pelo CMAP, embora também realize, de forma breve e pontual, alguns apontamentos gerais de questões contidas no Relatório.

4.2. **Proposta 1:** Incorporar aos critérios de repasse do IGD-E um fator que traduza, de forma mais direta, o esforço dos estados no apoio técnico aos municípios, seja por meio de indicadores relacionados à capacitação ou outros tipos de apoio que contribuam para o fortalecimento da gestão descentralizada da política.

4.3. **Manifestação SENARC:** Consideramos a proposta pertinente. Tal necessidade já havia sido detectada pela SENARC por ocasião da elaboração da Portaria MDS nº 1.041, porém, a formulação e implementação de uma solução possui complexidade relativamente elevada. A aferição dos indicadores do IGD é baseada em informações extraídas mensalmente de sistemas de informação do MDS. Qualquer indicador para aferir o esforço direto realizado pelos estados precisará ser extraído de uma fonte segura e confiável (preferencialmente de algum sistema informatizado), ser objetivamente mensurável e ter pertinência e viabilidade de aplicação para os 26 estados, além de ter periodicidade de aferição definida, preferencialmente com intervalos semestrais, ou inferiores. Sendo assim, embora a proposta seja bem acolhida, devemos chamar atenção para a sua complexidade, sendo necessário um período temporal adequado para viabilizar a conclusão do diagnóstico da gestão estadual em andamento e a realização de possíveis outros estudos pertinentes ao orçamento, bem como percorrer o rito necessário após a formulação: apresentação e debate com as Coordenações Estaduais; apresentação e debate no âmbito do Forum Nacional de Gestores Estaduais de Assistência Social; alteração de portaria; e implementação.

4.4. **Proposta 2:** Aperfeiçoar a estratégia de acompanhamento dos Municípios Prioritários (MUPs), por meio da realização de diagnósticos das principais dificuldades enfrentadas, da identificação de ações mais adequadas para cada tipo de fragilidade e da sistematização desse conhecimento.

4.5. **Manifestação SENARC:** O aperfeiçoamento de toda e qualquer ação de gestão das políticas públicas deve ser um compromisso permanente dos órgãos por elas responsáveis. No caso da estratégia MUPs, a SENARC já vem atuando de forma contínua no seu aprimoramento, com a realização de reuniões de monitoramento frequentes com os estados, no acompanhamento dos indicadores e na realização de avaliação anual dos resultados alcançados. Contudo, novos aperfeiçoamentos e inovações continuarão a ser buscados, por entendermos que tais processos são inerentes à boa gestão pública. Nesse sentido, não há objeção à proposta apresentada.

4.6. **Proposta 3:** Fortalecer a oferta de capacitação continuada voltada ao Programa Bolsa Família, como estratégia para mitigar fragilidades operacionais e os efeitos da rotatividade de equipes nos estados e municípios, para maior estabilidade e efetividade na execução da política.

4.7. **Manifestação SENARC:** O fortalecimento da capacitação continuada é, de fato, uma necessidade para que seja mantida e aprimorada a qualidade da implementação cotidiana do Programa Bolsa Família. A proposta é bem acolhida e vai ao encontro das preocupações e ações da SENARC. Registre-se que, atualmente, encontra-se em andamento a reformulação dos “Cadernos de Gestão do PBF” e a definição de uma estratégia estruturada de Educação à Distância, além de uma programação de

seminários estaduais presenciais. Além disso, ações como a elaboração de disponibilização de materiais, tais como o “Tutorial de Boas-Vindas aos Gestores” e a publicação do “Caderno de Orientações do IGD-PBF”, também contribuem com os esforços de qualificação dos técnicos e gestores do Programa. A proposta de aprimoramento mostra-se pertinente e não há objeção por parte da SENARC.

4.8. **Proposta 4:** Avaliar a pertinência da inclusão do IGD no processo institucional de gestão de riscos, Plano Estratégico Institucional (PEI) 2023–2026, para acompanhamento e supervisão do Ministério.

4.9. **Manifestação SENARC:** Informamos que meta referente ao IGD-PBF foi recentemente incluída no Plano Estratégico Institucional do MDS (PEI) 2023–2026. A revisão do PEI foi publicada na Portaria MDS nº 1.102 de 23 de julho de 2025 (<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mds-n-1.102-de-23-de-julho-de-2025-643894886>). A meta referente ao IGD-PBF possui o número 5.28, e consiste em “Eleva o valor do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para 0,8650, até 2026”. Considerando que a proposta sugerida já foi integralmente implementada, recomendamos sua exclusão do documento final a ser apresentado pelo CMAP.

4.10. **Proposta 5:** Revisar as metas do IGD estabelecidas no PPA 2024–2027, assegurando metas compatíveis com a capacidade operacional do MDS e dos entes federativos, uma vez que os resultados previstos para 2027 já foram antecipadamente atingidos.

4.11. **Manifestação SENARC:** Não há objeção para atendimento da proposta, contudo, a SENARC deverá aguardar a próxima janela de revisão do PPA.

4.12. **Proposta 6:** Ampliar a transparência ativa e o controle social sobre o IGD por meio da integração das informações detalhadas — atualmente disponíveis em planilhas na nuvem, acessadas por links nos relatórios municipais (“Bolsa Família e Cadastro Único no seu município”) — ao Visualizador de Dados de Programas Sociais (VIS DATA).

4.13. **Manifestação SENARC:** Todas as informações referentes ao IGD-PBF são disponibilizadas na nuvem para os técnicos e gestores do Programa. Também, já são disponibilizadas ao público em geral um grande conjunto de informações consideradas mais relevantes e de maior interesse. Contudo, não há objeção em ampliar, por meio de transparência ativa, o número de informações disponíveis ao público em geral, se assim for recomendado pelo CMAP.

4.14. **Proposta 7:** Atualizar e ampliar o estudo “Custo Municipal do Cadastro Único”, incluindo os custos relacionados à gestão do Programa Bolsa Família benefícios, acompanhamento das condicionalidades, fiscalização), de modo a subsidiar a vinculação do orçamento do IGD à evolução dos custos estimados com cadastramento, atualização cadastral e acompanhamento das condicionalidades.

4.15. **Manifestação SENARC:** No que concerne ao Programa Bolsa Família, a proposta é bem acolhida, mas é necessário ressaltar a grande complexidade de sua implementação. Os arranjos locais de execução do Programa são, por certo, bastante variados, podendo implicar, ou não, diversos graus de compartilhamento de pessoal e de estruturas físicas com o Cadastro Único e com os Serviços do SUAS. A ausência de padronização é um grande dificultador para a realização de estudos de custo e, por outro lado, a própria possibilidade de estabelecer padronização é, em certa medida, limitada pela autonomia dos entes federados, garantida constitucionalmente. De toda forma, há concordância de que a tarefa, embora desafiadora, deve ser enfrentada. Nessa direção, a SENARC previu, em PRODOC firmado com a Unesco, a realização de um estudo de custos da gestão descentralizada do Programa, mas a ação ainda não teve início devido à dificuldade para elaboração do Termo de Referência com a especificação técnica do estudo. De toda forma, gostaríamos de sugerir que o relatório e o documento com as propostas de aperfeiçoamento fossem mais assertivos no sentido de deixar claro que, apesar de não haver um estudo de custos, pode-se, com segurança, afirmar que os recursos repassados pelo IGD-PBF são inferiores ao custo de operação do Programa pelos municípios. Numa estimativa grosseira, tendo como base os mais

de 50 mil trabalhadores municipais com perfil de acesso ao sistema do Cadastro Único e ao Sistema de Benefícios – SIBEC (os números citados na página 44 do relatório, baseados no Censo SUAS, não constituem a melhor estimativa do número de trabalhadores do PBF e Cadastro), e atribuindo a todos um pagamento mensal de apenas um salário-mínimo, o valor gasto já seria superior ao valor transferido pelo IGD. Tal estimativa grosseira, além de subestimar a quantidade e gasto com pessoal, ainda deixa de considerar todos os demais gastos com infraestrutura relativos à manutenção de unidades de atendimento, provisão de equipamentos, encargos previdenciários e outras despesas correntes. O próprio Relatório (pág. 102-103), quando aborda os custos operacionais de programas de transferência de renda em diversos países deixa subentendido que a despesa com o IGD-PBF (cerca de 0,5% do valor despendido com o pagamento dos benefícios) é, do ponto de vista relativo, significativamente inferior aos custos operacionais de programas similares em outros países. Sendo assim, consideramos de suma importância que os documentos finais não deixem margem de dúvida quanto à incompletude dos recursos repassados pelo IGD-PBF, ante os custos operacionais dos municípios para implementação do PBF e do Cadastro Único.

4.16. **Proposta 8:** Estruturar um sistema de monitoramento e avaliação do uso dos recursos do IGD pelos municípios, analisando as finalidades e os tipos de despesa realizadas.

4.17. **Manifestação SENARC:** A Lei nº 14.601, no artigo 14, estabelece que, “os resultados obtidos pelo ente federativo na gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, aferidos na forma prevista no inciso I do § 1º deste artigo, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos”. Nesse sentido, cabe registrar que não compete ao MDS aprovar as contas dos gastos realizados com recursos do IGD-PBF, sendo tal tarefa uma competência do Conselho Municipal, ou Estadual, de Assistência Social. Dito isto, a SENARC não se opõe a, na perspectiva de monitoramento e avaliação, levantar informações mais detalhadas sobre o uso dos recursos. Nesse sentido, cabe registrar que, em 2025, o MDS iniciou a implantação de novo sistema pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. O novo sistema, denominado “Agiliza SUAS”, conterà informações mais detalhadas e classificação das despesas realizadas com os recursos repassados via FNAS. De posse de tais informações, a partir de 2026, será possível realizar estudos sobre o perfil de utilização dos recursos repassados a título de IGD-PBF.

4.18. **Proposta 9:** Instituir mecanismos diferenciados de apoio técnico aos municípios, baseadas no porte populacional, dada as heterogeneidades de desempenho e dificuldades específicas nos processos chave de implementação do Cadastro Único e PBF nos municípios.

4.19. **Manifestação SENARC:** O acolhimento da proposta de instituir mecanismos diferenciados de apoio técnico aos municípios, baseadas no porte populacional, precisará dialogar com a capacidade operacional da SENARC (quantitativo de pessoal) e com as outras estratégias já existentes de apoio técnico aos municípios. Vale registrar que a estratégia MUPs (Municípios Prioritários), em boa medida, já materializa uma atenção diferenciada por portes, na medida em que a participação relativa dos municípios no conjunto dos MUPs já revela uma diferenciação por portes populacionais. Considerando os 593 municípios selecionados para a estratégia em 2025, foram selecionadas 37,5% das Metrôpoles, contra 7,2% dos municípios de Pequeno Porte 1.

Portes	MUPs		Total	% Mups
	Não	Sim		
Metrópole	10	6	16	37,5%
Grande	228	75	303	24,8%
Médio	276	62	338	18,3%
Pequeno II	880	173	1053	16,4%
Pequeno I	3583	277	3860	7,2%
Total	4977	593	5570	10,65%

4.20. Por fim, torna-se necessário realizar uma única observação corretiva em relação ao texto do Relatório. Na página 104, o Relatório afirma que *“A possibilidade de aplicar os repasses em ações das áreas de saúde e educação, associadas ao cumprimento das condicionalidades, amplia o potencial impacto dos recursos transferidos, permitindo sinergias entre diferentes setores.”*. Nesse ponto é necessária uma correção, dado que não é permitido o uso de recursos do IGD em ações das áreas de saúde e educação, ainda que associadas ao cumprimento das condicionalidades. A Portaria MDS nº 1.041, dispõe dentre as finalidades de uso dos recursos *“a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, de forma a abranger as atividades de articulação intersetorial para a ampliação do acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços públicos, em especial os de educação, saúde e acompanhamento familiar realizado pela assistência social”*. Tal previsão possibilita o uso de recursos em atividades de caráter intersetorial, mas, em nenhuma hipótese, o custeio de ações que sejam de responsabilidade própria e exclusiva da saúde e da educação. Exemplo de atividade intersetorial são os eventos e capacitações que reúnem Assistência Social, Saúde e Educação para tratar da gestão de condicionalidades. Tais eventos, via de regra, são custeados integralmente com recursos do IGD-PBF, sendo permitido, inclusive, nessas ocasiões, o pagamento de passagens e diárias para técnicos da saúde e da educação.

5. CONCLUSÃO

5.1. Tanto o Relatório quanto o documento com Propostas de Aprimoramento, elaborados a partir da avaliação conduzida pelo CMAP, contribuem de forma efetiva para o aprimoramento da gestão do IGD-PBF.

5.2. As propostas de aprimoramento apresentadas pelo CMAP, de forma geral, possuem razoabilidade e estão respaldadas em fatos objetivos.

5.3. Sugere-se, para o documento final, apenas a exclusão da Proposta 4, dado que a situação observada à época não mais se mantém, visto que as medidas já tomadas pela SENARC resultaram no cumprimento prévio da recomendação.

LUÍS OTÁVIO PIRES FARIAS

Coordenador de Acompanhamento e Apoio Financeiro à Gestão Descentralizada

MARIANA LELIS MOREIRA CATARINA

Coordenadora-Geral de Gestão Descentralizada

MÁRCIO FERNANDES MAURÍCIO

Diretor do Departamento de Operação

6. DOCUMENTOS RELACIONADOS

6.1. Relatório Preliminar (SEI nº 17255887)

6.2. Propostas de Aprimoramento (SEI nº 17255891)



Documento assinado eletronicamente por **Luis Otavio Pires Farias, Coordenador(a)**, em 01/08/2025, às 17:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 da Presidência da República. .



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Lelis Moreira Catarina, Coordenador(a)-Geral**, em 01/08/2025, às 17:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 da Presidência da República. .



Documento assinado eletronicamente por **Marcio Fernandes Mauricio, Diretor(a)**, em 01/08/2025, às 18:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 da Presidência da República. .



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cidadania.gov.br/sei-autenticacao>, informando o código verificador **17293954** e o código CRC **97049A2C**.
