

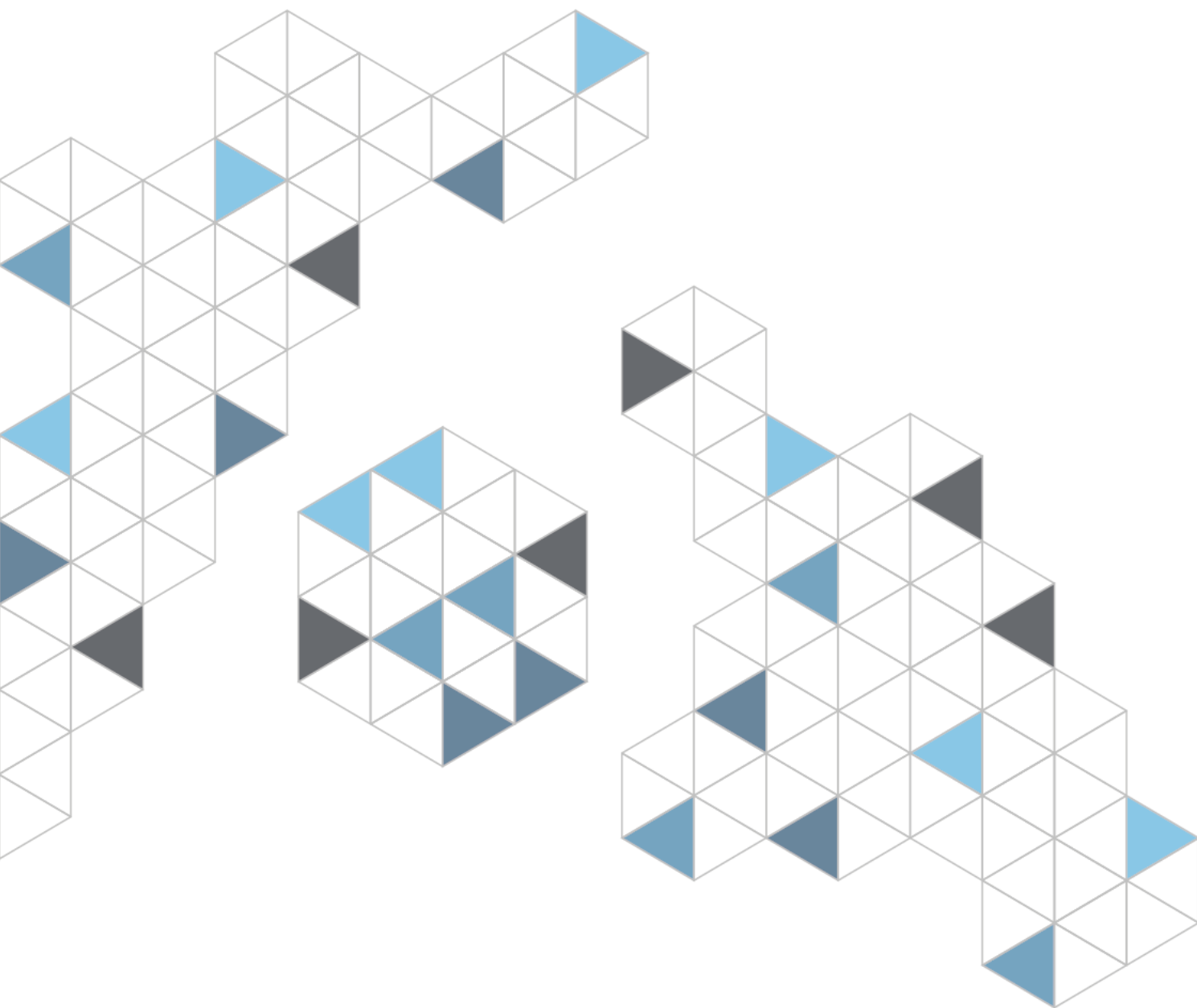
2025

30 de setembro

Relatório de Avaliação Executiva

# Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

Ciclo CMAP 2024-2025





2025

Índice de Gestão Descentralizada (IGD)



## Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO

### Presidente do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

### Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

### Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

### Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Wesley Matheus de Oliveira

### Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

### Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Viviane Vecchi Mendes Muller

### Secretária Nacional de Planejamento

Virginia de Angelis Oliveira de Paula

### Secretário de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

### Equipe Técnica

Arte e Design – Secretaria Executiva – MPO

Projeto gráfico e design: Viviane Barros

Assistente de design: Ivan Sasha

**Aprendizes de design:** Manu Queiros e Douglas Saymom

### Informações

E-mail: [gabin.sma@planejamento.gov.br](mailto:gabin.sma@planejamento.gov.br)

Última alteração: 25 de setembro de 2025.

\*É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

## Ministério do Planejamento e Orçamento



@gov.br/planejamento



@minplanejamento

## Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP

## Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG

### Ciclo CMAP

2024-2025

### Política Avaliada

Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

### Coordenador do Ciclo CMAP

### Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Luiz Fernando Arantes Paulo

Andréia Rodrigues dos Santos

### Coordenador da Avaliação

### Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Claudia Regina Baddini Curralero

Gabriela Freitas da Cruz

### Equipe de Avaliação

### Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ana Tereza Pires dos Santos

Claudia Regina Baddini Curralero

Gabriela Freitas da Cruz

Marco Antonio Carvalho Natalino

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza

Rodrigo Toneto

### Avaliador Externo

Adriano Higino Freire

### Apoio Técnico

Escola Nacional de Administração Pública



# Sumário

<i>Sumário</i> .....	3
<i>Lista de Siglas</i> .....	6
<i>Lista de Tabelas</i> .....	7
<i>Lista de Figuras</i> .....	8
<i>Lista de Quadros</i> .....	9
<i>Resumo Executivo</i> .....	11
<i>Avaliação Executiva do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)</i> .....	13
<b>1. Descrição Geral</b> .....	<b>13</b>
1.1. O que é o IGD?.....	13
1.2. Legislação e Regulamentações .....	13
1.3. Órgãos e Instituições que participam da implementação do IGD .....	15
1.4. IGD e Plano Plurianual .....	16
1.5. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) .....	17
<b>2. Diagnóstico do Problema</b> .....	<b>18</b>
2.1. Contextualização e histórico da criação do IGD .....	18
2.2. Árvore do problema para o IGD .....	21
2.2.1. Problema público central para o IGD .....	21
2.2.2. Causas do Problema.....	24
2.2.2.1. Elevados custos associados à gestão e operação do PBF e Cadastro Único em termos de recursos humanos e infraestrutura.....	24
2.2.2.2. Baixas capacidades institucionais de alguns municípios para gestão do PBF e Cadastro Único .....	25
2.2.2.3. Divergência de interesses entre entes subnacionais e a União, complexificado pela autonomia dos entes federados .....	26
2.2.2.4. Dificuldade de implementar políticas públicas com desenhos únicos em municípios heterogêneos .....	26
2.2.2.5. Dificuldades de articulação e mobilização intersetorial no nível local (Assistência Social, Saúde e Educação) .....	27
2.2.3. Consequências do problema .....	27
2.2.3.1. Ações de cadastramento não são padronizadas .....	27
2.2.3.2. Baixas taxas de acompanhamento de condicionalidades do PBF .....	27
2.2.3.3. Consequências associadas aos impactos desejados do Programa Bolsa Família .....	28
<b>3. Desenho da Política</b> .....	<b>29</b>
3.1. Modelo Lógico .....	31
3.1.1. Insumos .....	31
3.1.2. Processos.....	32
3.1.2.1. Geração e obtenção dos dados .....	32



3.1.2.2.	Transferência dos recursos do IGD, publicização dos dados e apoio aos municípios	33
3.1.3.	Produtos.....	34
3.1.4.	Resultados.....	35
3.1.4.1.	Melhorias na gestão do PBF e Cadastro Único e utilização dos recursos .....	35
3.1.4.2.	Melhorias decorrentes da utilização dos recursos do IGD:.....	37
3.1.5.	Impactos.....	38
3.1.5.1.	Impactos diretos.....	38
3.1.5.2.	Impactos indiretos.....	39
3.1.6.	Considerações sobre o enfrentamento do problema público e o modelo lógico.....	41
<b>4.</b>	<b>Implementação .....</b>	<b>42</b>
4.1.	O Papel do IGD no acompanhamento e avaliação da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único executada pelos entes subnacionais .....	42
4.1.1.	Monitoramento da Gestão Descentralizada .....	42
4.1.2.	O Cadastro Único e a atualização cadastral .....	43
4.1.3.	Acompanhamento das condicionalidades do PBF .....	44
4.1.4.	Avaliação da Implementação dos entes subnacionais.....	45
4.2.	O Cálculo do IGD e as regras de acesso aos recursos do IGD .....	46
4.2.1.	Regras de Acesso.....	46
4.2.2.	Cálculo do IGD e transferência dos recursos .....	49
4.3.	Coordenação da execução do IGD.....	50
4.4.	Disponibilização de dados e participação social na implementação e avaliação da política	51
4.4.1.	Disponibilização de Dados .....	51
4.4.2.	Participação Social .....	52
<b>5.</b>	<b>Governança.....</b>	<b>54</b>
5.1.	Institucionalização e organização do processo decisório na condução da política .....	54
5.1.1.	Estruturação das atribuições dos atores na política pública: abordagens formais e informais para a compreensão de competências, responsabilidades, colaboração e responsabilização .....	54
5.1.2.	Articulação das instituições e processos para gerar, preservar e entregar valor público	56
5.2.	Organização da relação entre os atores envolvidos na supervisão da política .....	57
5.2.1.	Instâncias de coordenação reconhecida e a supervisão da atuação dos diversos atores envolvidos. ....	57
5.2.2.	Delimitação do campo de atuação e compreensão dos resultados a partir das prioridades e metas da política: articulação e troca de informações entre atores para revisão de prioridades e metas — desafios e benefícios .....	58
5.3.	O papel da supervisão no aprimoramento da concepção e implementação da política ...	59



5.3.1.	Estrutura e periodicidade do acompanhamento da gestão: avaliação do progresso da implementação e dos resultados da política.....	59
5.4.	Prestação de contas dos atores envolvidos na execução e gestão da política.....	60
5.4.1.	Contribuições da prestação de contas para a transparência, a responsabilidade e a tomada de decisão .....	60
5.5.	Canais e oportunidades de participação social na condução da política .....	61
5.5.1.	Contribuições dos canais de participação para a inclusão e a transparência na política	61
5.6.	Organização da gestão de riscos na condução da política .....	62
5.6.1.	Identificação, mitigação e responsáveis pela gestão de riscos da política .....	62
<b>6.</b>	<b>Resultados e Impactos.....</b>	<b>64</b>
6.1.	Evolução do IGD.....	64
6.2.	Evolução dos indicadores de resultado nos anos recentes .....	67
6.2.1.	Taxa de Atualização Cadastral.....	67
6.2.2.	Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar .....	70
6.2.3.	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde .....	72
6.2.4.	Decomposição das variações do IGD-M.....	75
6.3.	Outros indicadores de resultado selecionados do modelo lógico.....	76
6.3.1.	Percentual de CRAS que realizam cadastro ou atualização no CadÚnico.....	77
6.3.2.	Número de postos do Cadastro Único .....	78
6.4.	Indicadores de impacto .....	79
6.5.	Alcance dos Patamares Mínimos.....	81
6.6.	Impacto.....	82
6.6.1.	O que a literatura nos diz sobre os impactos do IGD? .....	82
6.6.2.	Avaliabilidade .....	84
6.6.2.1.	Proposta 1: Shift-Share com variação orçamentária e previsibilidade do IGD ....	85
6.6.2.2.	Proposta 2: RDD baseado no critério de seleção dos Municípios Prioritários (MUPs)	86
6.6.3.	Relevância da avaliação de impacto do IGD .....	88
<b>7.</b>	<b>Execução Orçamentária e Financeira .....</b>	<b>89</b>
7.1.	Análise do orçamento do IGD .....	89
7.2.	Os repasses dos recursos do IGD aos entes subnacionais.....	92
<b>8.</b>	<b>Insights sobre Eficiência e Economicidade do Gasto .....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>		<b>102</b>
<b>Apêndice - Resumo das principais definições trazidas pela regulamentação do IGD entre 2006/2024.....</b>		<b>110</b>



## Lista de Siglas

<b>ATRICON</b>	<b>Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil</b>	<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento	<b>PATH</b>	Programme of Advancement Through Health and Education
<b>BPC</b>	Benefício de Prestação Continuada	<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>CadÚnico</b>	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal	<b>PEI</b>	Planejamento Estratégico
<b>CIGMDS</b>	Comitê Interno de Governança	<b>PGRMDS</b>	Política de Gestão de Riscos
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social	<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social	<b>PLOA</b>	Projeto de Lei Orçamentária Anual
<b>CNIS</b>	Cadastro Nacional de Informações Sociais	<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>CONGEMAS</b>	Congregado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social	<b>RDD</b>	Regressão Descontínua
<b>CONSEA</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	<b>SAGICAD</b>	Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social	<b>SAPS</b>	Secretaria de Atenção Primária à Saúde
<b>DEA</b>	Análise Envolvória de Dados	<b>SECADI</b>	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão
<b>DECON</b>	Departamento de Condicionais	<b>SENARC</b>	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
<b>DEOP</b>	Departamento de Operações	<b>SICON</b>	Sistema de Condicionais
<b>DGCAD</b>	Departamento de Gestão do Cadastro Único	<b>SigPBF</b>	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
<b>DMA</b>	Departamento de Monitoramento e Avaliação	<b>SIOP</b>	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
<b>DOCAD</b>	Departamento Operações do Cadastro Único	<b>SISBÉN</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
<b>ENAP</b>	Escola Nacional de Administração Pública	<b>SNAS</b>	Secretaria Nacional de Assistência Social
<b>FNAS</b>	Fundo Nacional de Assistência Social	<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>FONSEAS</b>	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social	<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>FPM</b>	Fundo de Participação dos Municípios	<b>TAAS</b>	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde
<b>IA</b>	Inteligência Artificial	<b>TAC</b>	Taxa de Ajustamento de Conduta
<b>IDCRAS</b>	Indicador de Desenvolvimento do CRAS	<b>TAC</b>	Taxa de Atualização Cadastral
<b>IGD</b>	Índice de Gestão Descentralizada	<b>TAFE</b>	Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Adolescentes
<b>IGD-E</b>	Índice de Gestão Descentralizada Estadual	<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>IGD-M</b>	Índice de Gestão Descentralizada Municipal	<b>TSEE</b>	Tarifa Social de Energia Elétrica
<b>ISS</b>	<b>Imposto Sobre Serviços</b>		
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica da Assistência Social		
<b>MC</b>	Ministério da Cidadania		
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome		
<b>MP</b>	Medida Provisória		
<b>MUPs</b>	Municípios Prioritários		
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico		



## Lista de Tabelas

---

Tabela 1 - Valor mínimo dos indicadores de IGD-M e IGD-E, e seus respectivos componentes, para que municípios e estados recebam os recursos referentes à política _____	49
Tabela 2 - Comparativo da TAC por faixa populacional em períodos específicos. _____	69
Tabela 3 - Distribuição de municípios por faixa populacional e percentuais de recuperação do nível da TAC de 2021. _____	69
Tabela 4 - Comparativo da TAFE por faixa populacional em períodos específicos. _____	72
Tabela 5 - Distribuição de municípios por faixa populacional e percentuais de recuperação do nível da TAFE de 2021. _____	72
Tabela 6 - Comparativo da TAAS por faixa populacional em períodos específicos. _____	74
Tabela 7 - Distribuição de municípios por faixa populacional e percentuais de recuperação do nível da TAAS de 2021. _____	75
Tabela 8 - Decomposição do IGD-M: análise das variações e fatores determinantes entre 2021 e 2024. _____	76
Tabela 9 - Percentual de municípios que atingiram os novos patamares de corte das taxas exigidas para o recebimento de recursos do IGD em 2024, e número de municípios que ainda não alcançaram esses índices. _____	81
Tabela 10 - Execução orçamentária dos repasses vinculados ao IGD – Brasil, 2020/2025 _____	90



## Lista de Figuras

---

Figura 1 – Árvore do problemas do IGD _____	23
Figura 2 – Modelo lógico do IGD _____	30





## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do valor do Índice de Gestão Descentralizada – 2006 a 2024	64
Gráfico 2 – Evolução do Índice de Gestão Descentralizada por tipo do índice – 2006 a 2024	65
Gráfico 3 – Evolução da Taxa de Atualização Cadastral - 2006 a 2024	68
Gráfico 4 – Evolução da Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar – 2006 a 2024	71
Gráfico 5 – Evolução da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde – 2006 a 2024	74
Gráfico 6 – Número e Taxa de CRAS que realizam cadastramento ou atualização no CadÚnico por faixa populacional.	77
Gráfico 7 – Número de postos de cadastramento e municípios com postos por faixa populacional, 2023	78
Gráfico 8 – <i>Percentual de municípios com IGD superior a 0,9 ao longo da série histórica.</i>	80
Gráfico 9 – <i>Proporção de CRAS com IDCRAS maior do que 4.</i>	81
Gráfico 10 – <i>Valor total repassado pelo IGD (R\$ milhões) – Brasil, 2006/2024</i>	91
Gráfico 11 – <i>Valor repassado pelo IGD como proporção das transferências do PBF e programas afins (%) – Brasil, 2006/2024</i>	92
Gráfico 12 – <i>Percentual das parcelas mensais do IGDM que não foram repassadas, por motivo (Brasil, 2024)</i>	94
Gráfico 13 – <i>Valor potencial e efetivamente repassado pelo IGDM, excluindo-se os incentivos – Brasil, 2024</i>	95
Gráfico 14 – <i>Causas da diferença entre o valor potencial e o efetivamente repassado pelo IGDM, excluindo-se os incentivos – Brasil, 2024</i>	96



## Lista de Quadros

---

Quadro 1– Órgãos e Instituições envolvidas na Implementação do PBF e Cadastro Único _____	16
Quadro 2 – Insumos do modelo lógico e indicadores _____	31
Quadro 3 – Modelo lógico do IGD: processos associados à geração e obtenção de dados e indicadores _____	32
Quadro 4 – Modelo lógico do IGD: processos associados às atividades finais e indicadores _____	33
Quadro 5 – Modelo lógico do IGD: produtos e indicadores _____	34
Quadro 6 – Modelo lógico do IGD: resultados associados a melhorias na gestão do Cadastro Único e PBF e utilização dos recursos e indicadores _____	36
Quadro 7 – Modelo lógico do IGD: resultados associados a melhorias decorrentes da utilização dos recursos e indicadores _____	37
Quadro 8 – Modelo lógico do IGD: impactos diretos e indicadores _____	39
Quadro 9 – Modelo lógico do IGD: impactos indiretos e indicadores _____	40
Quadro 10 - Caracterização dos repasses associados ao IGD na Lei Orçamentária Anual 2025 _____	89



## Resumo Executivo

---

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um instrumento que promove a coordenação federativa e potencializa a execução descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único. Ele monitora o desempenho de estados e municípios na gestão dessas políticas e estabelece incentivos por meio do repasse de recursos financeiros proporcionais aos resultados alcançados. O IGD avalia a atualização do Cadastro Único e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação do PBF. Os recursos transferidos podem ser utilizados de forma mais ampla para ações de gestão do PBF, articulação intersetorial e desenvolvimento das famílias beneficiárias. O montante repassado aos entes subnacionais é calculado a partir dos resultados do IGD, e seu funcionamento detalhado é regulamentado pelo Decreto nº 12.064, de 2024, e pela Portaria MDS nº 1.041, de 2024.

Durante a avaliação identificou-se que o problema central a ser enfrentado pelo IGD é a “dificuldade dos entes subnacionais em desenvolver capacidades institucionais para gerir adequadamente o Cadastro Único e o PBF”, o que afeta a identificação e o atendimento da população vulnerável. Na perspectiva de atuar sobre esse problema, o IGD foi criado em 2006 e tem se mostrado eficaz. O IGD municipal (IGD-M) médio passou de 0,68, nos primeiros anos, para 0,8 em 2018, indicando uma melhora na gestão. Esse desempenho evidencia o potencial estratégico do IGD como instrumento de indução e fortalecimento das capacidades institucionais locais para a efetividade das políticas voltadas à população em situação de vulnerabilidade.

A pandemia de Covid-19 impactou negativamente os indicadores do IGD. Embora a taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF tenha se recuperado rapidamente em 2024, superando os níveis pré-pandemia, 60,7% dos municípios ainda estão abaixo dos patamares pré-Covid no acompanhamento da educação, e 21,7% dos municípios, na atualização cadastral. Municípios de grande porte enfrentam maiores desafios devido à alta demanda e infraestrutura insuficiente.

De modo geral, as ações vinculadas às condicionalidades e ao Cadastro Único, sob responsabilidade dos municípios, são efetivamente realizadas e monitoradas pelo IGD. Ainda assim, permanecem desafios importantes, como a falta de estrutura local para atendimento das famílias, a baixa coordenação intersetorial, a manutenção de equipes qualificadas e as limitações tecnológicas.

Para continuar impulsionando a gestão, são propostos aprimoramentos no IGD, com foco em:

- incentivos para a atuação dos estados na capacitação e assistência técnica aos municípios;
- ampliação da oferta de capacitação pelo governo federal;
- apoio técnico a municípios com dificuldades; e
- avaliação da adequação dos recursos repassados frente aos custos suportados pelos municípios na gestão da política.



Essas ações visam fortalecer a capacidade dos entes subnacionais, garantindo que a população mais vulnerável tenha acesso efetivo aos seus direitos.

Em relação a boas práticas e aspectos positivos que contribuem para o fortalecimento da gestão e da implementação da política, observou-se que o termo de adesão é um instrumento central para a coordenação intergovernamental da implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, ao formalizar a participação voluntária de estados e municípios e facilitar a responsabilização dos atores envolvidos. O IGD, por sua vez monitora a gestão local e a apoia com recursos financeiros e assistência técnica. Entretanto, a realização do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação demanda esforços intersetoriais em cada esfera governamental.

Em 2024, o repasse total do IGD foi o maior desde 2014, ultrapassando R\$ 860 milhões, com cerca de 98% destinados aos municípios. Desde 2021, os valores repassados pelo IGD ficam em torno de 0,5% do valor total transferido às famílias pelo PBF, percentual abaixo do limite de 1% previsto pela Lei nº 14.601/2023. Não há estimativas de custos mais abrangentes, que incluam os recursos envolvidos com a operação do PBF e das condicionalidades, mas, considerando apenas os custos com o processo de cadastramento, já se observa que os montantes transferidos via IGD são inferiores aos gastos realizados pelos municípios.

Destaca-se, ainda, a retomada, em 2024, da Estratégia de Acompanhamento dos Municípios Prioritários (MUPs), voltada a apoiar localidades com maiores fragilidades na gestão do PBF e do Cadastro Único. A iniciativa fornece informações qualificadas às Coordenações Estaduais para fortalecer o apoio técnico aos municípios e utiliza, além dos indicadores do IGD, dados como a execução dos recursos do IGD-M, a taxa de famílias unipessoais no PBF e a capacidade de gestão de benefícios. De imediato, foi possível verificar aumento das taxas de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação nesses territórios.



# Avaliação Executiva do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

---

## 1. Descrição Geral

### 1.1. O que é o IGD?

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um instrumento que potencializa a execução descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (CadÚnico), uma vez que afere o desempenho de municípios e estados e cria incentivos por meio do repasse de recursos, proporcionais aos resultados alcançados. Ele mensura o desempenho dos entes subnacionais a partir da verificação dos níveis de atualização dos dados do Cadastro Único; do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação; da existência de alguns elementos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tais como o Planos, Conselhos e Fundos de Assistência Social municipais e estaduais; e da prestação de contas dos gastos dos recursos recebidos via IGD. Com base nos resultados apurados por meio do IGD-M e IGD-E, municípios e estados com desempenho satisfatório recebem mensalmente recursos financeiros proporcionais à qualidade de sua gestão.

A transferência dos recursos é compreendida como um mecanismo de incentivo vinculado ao desempenho dos municípios que realizaram as ações e atingiram índices mínimos estabelecidos na legislação (Ministério da Cidadania, 2022). A lógica criada inicialmente para o IGD-M, em 2006, foi estendida aos IGD estaduais (IGD-E), em 2008. Ao disponibilizar um montante de dinheiro condicional ao cumprimento de exigências e proporcional à qualidade da gestão de determinadas políticas, a União estabelece um sistema de incentivos para que os entes subnacionais sejam corresponsáveis pela execução descentralizada do PBF e do Cadastro Único. Além disso, os recursos podem ser reinvestidos em atividades direcionadas à melhoria de sua gestão e operação, descritas no Decreto nº 12.064.

A partir de 2014, o IGD também passou a ser utilizado para identificação dos chamados Municípios Prioritários (MUPs), que são aqueles com maior dificuldade na gestão e execução das políticas em questão. Os municípios selecionados devem ser priorizados nas atividades de apoio técnico já empreendidas pelas coordenações estaduais e receber suporte focalizado nas vulnerabilidades identificadas.

### 1.2. Legislação e Regulamentações

Ao se considerar as legislações e regulamentações que norteiam o PBF, cabe destacar que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades figuram como objetivos fundamentais na Constituição Federal brasileira de 1988, tendo sido agregados por meio



da Emenda Constitucional 114, de 2021, que estabelece que: “todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social tem direito a uma renda básica familiar”.

O PBF, que havia sido criado em 2004 a partir da unificação de programas de transferência de renda vinculados à saúde, educação e outros pré-existentes, foi substituído, em 2021, pelo Programa Auxílio Brasil, sendo recriado em 2023. A Lei Nº 14.601 de 2023, da recriação do PBF, institui o IGD como instrumento a ser utilizado em âmbito estadual, distrital e municipal para aferir os resultados da gestão descentralizada nos procedimentos de: a) cadastramento e atualização cadastral, b) aprimoramento da qualidade cadastral, c) gestão do PBF, d) acompanhamento de condicionalidades, e) articulação intersetorial e implementação de ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias. A partir do IGD, calcula-se também o montante de recursos a serem transferidos para apoiar a gestão dos entes subnacionais.

O Decreto Nº 12.064, de 2024, regulamenta o PBF e estabelece os mecanismos de funcionamento do IGD como instrumento de apoio à gestão e execução descentralizada e de fortalecimento da gestão intersetorial do PBF. Ele define as finalidades em que deverão ser aplicados os recursos financeiros transferidos pela União, destacando-se: gestão de benefícios e acompanhamento dos pagamentos; gestão de condicionalidades; apoio às atividades de atendimento e acompanhamento das famílias beneficiárias; identificação e inclusão no Cadastro Único e ações de busca ativa; acompanhamento e a fiscalização do PBF e Cadastro Único, entre outras. Também estabelece os tipos de despesa em que os recursos podem ser utilizados, incluindo pagamento de pessoal permanente ou temporário, inclusive gratificações; a contratação de serviços de terceiros, pessoa física ou jurídica; a aquisição de veículos, locação de imóveis, bens e equipamentos; campanhas de comunicação de utilidade pública, entre outros.

Entre o período de 2006 a 2024, a regulamentação do IGD passou por constantes revisões e aperfeiçoamentos que se refletem nas mais de dez portarias publicadas. Embora algumas portarias apenas detalhem ou revoguem definições de portarias anteriores, outras trazem inovações que foram gradativamente incorporadas à gestão do IGD, como é possível observar no quadro disponibilizado no Apêndice deste relatório.

Em resumo, observa-se a partir do quadro supracitado a qualificação da ferramenta do IGD com a ampliação do mínimo requerido do IGD-M ao longo de tempo de 0,4 para 0,6 em 2025 e 0,65 em 2026. Também há um aumento das taxas de atualização cadastral mínima nos estados e municípios, que sobem de 0,55 para 0,7 em 2025 e 0,75 em 2026, além da elevação das taxas de acompanhamento das condicionalidades, que passam de 0,3 para 0,4 em 2025 e 0,5 em 2026 no caso dos municípios. Para os estados, atualmente, além da necessidade de um IGD mínimo de 0,6, também foram instituídas taxas mínimas de acompanhamento das condicionalidades, estabelecidas em 0,5 em 2025 e 0,6 em 2026. O valor de referência por família beneficiária do PBF, anteriormente fixado em R\$2,50, foi alterado para R\$3,25. O novo modelo ainda incorpora novos incentivos e atribuições aos respectivos Fundos e Conselhos da Assistência Social, bem como define um percentual mínimo de recursos a ser destinado ao fortalecimento das instâncias de controle social.



### 1.3. Órgãos e Instituições que participam da implementação do IGD

Na Constituição Federal, dado o pacto federativo, o combate à pobreza e à exclusão social é um objetivo compartilhado pela União, estados, municípios e Distrito Federal. Nesse contexto, a gestão descentralizada do PBF, institucionalizada por meio da adesão voluntária dos entes federativos, define atribuições específicas e comuns para cada ente, garantindo a corresponsabilidade pela execução do PBF e Cadastro Único.

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome é o gestor federal do PBF e do Cadastro Único, realizando suas atribuições por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pelo PBF; da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), responsável pelo Cadastro Único; e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), responsável pela gestão do SUAS e sua rede de atendimento descentralizada. Embora a SENARC seja a gestora responsável pela execução do IGD, a SAGICAD também possui papel de extrema relevância, pois a atualização cadastral, que é um dos parâmetros do índice, depende diretamente das regulamentações, sistemas, capacitação e incentivos sob sua responsabilidade. A SNAS, por sua vez, também participa dos resultados do IGD, uma vez que, nos níveis subnacionais, as Secretarias de Assistência Social são as gestoras do PBF e Cadastro Único e a rede de atendimento do SUAS possui papel central no ingresso no Programa e no acompanhamento e articulação das famílias em vulnerabilidade social.

A transferência dos recursos financeiros do IGD aos entes subnacionais está a cargo do Fundo Nacional de Assistência Social, que realiza a transferência diretamente aos Fundos Municipais, Estaduais e Distrital de Assistência Social. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é o órgão de controle social do PBF e Cadastro Único no nível federal, tendo relevância em todas as principais regulamentações dessas políticas. Os Conselhos Estaduais, Municipais e Distrital, por sua vez, também atuam como órgãos de controle social dos entes subnacionais, além de terem um papel chave nas discussões e no planejamento das atividades e uso dos recursos financeiros do IGD. São também responsáveis pela aprovação das prestações de contas apresentadas pelos gestores locais.

A busca pela permanência do beneficiário do PBF na escola e seu sucesso escolar; a realização do pré-natal pelas gestantes; e a vacinação e o acompanhamento do estado nutricional das crianças são objetivos do PBF que envolvem articulação intersetorial. Os acompanhamentos do cumprimento das condicionalidades de saúde e educação têm papel chave na implementação do PBF e são indicadores monitorados pelo IGD. Desta forma, no nível federal, os Ministérios da Saúde e da Educação também possuem responsabilidades e relevância, sobretudo a Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS), na área da saúde; e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI), na área de Educação. Elas se articulam diretamente tanto com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) quanto com suas respectivas Secretarias Estaduais, Municipais e Distrital. Nos estados há ainda as Comissões Intersetoriais do PBF,





constituídas pelas áreas de assistência social, saúde e educação. Em muitos municípios estas comissões também possuem papel relevante.

Abaixo, é possível visualizar os principais atores envolvidos na execução da política nos diferentes níveis governamentais.

**Quadro 1– Órgãos e Instituições envolvidas na Implementação do PBF e Cadastro Único**

Setores/Entes	União	Municípios	Estados	Distrito Federal
Assistência Social	MDS (SENARC, SNAS e SAGICAD)	Secretarias Municipais de Assistência Social	Secretarias Estaduais de Assistência Social	Secretaria de Assistência Social do Distrito Federal
Educação	Ministério da Educação	Secretarias Municipais de Educação	Secretarias Estaduais de Educação	Secretaria de Educação do Distrito Federal
Saúde	Ministério da Saúde	Secretarias Municipais de Saúde	Secretarias Estaduais de Saúde	Secretaria de Saúde do Distrito Federal
Fundos	Fundo Nacional de Assistência Social	Fundos Municipais de Assistência Social	Fundos Estaduais de Assistência Social	Fundo de Assistência Social do Distrito Federal
Controle Social	Conselho Nacional de Assistência Social	Conselhos Municipais de Assistência Social	Conselhos Estaduais de Assistência Social	Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

**Fonte:** Elaboração própria.

## 1.4. IGD e Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, principal instrumento da União para o planejamento de médio prazo, explicita, no seu primeiro eixo estratégico, o “Desenvolvimento social e garantia de direitos, o combate à fome e a redução das desigualdades” como a primeira das seis prioridades governamentais. O PBF é um programa de destaque nesse eixo, tanto pela sua abrangência em termos de beneficiários quanto por sua relevância orçamentária. Em 2024, foram repassados R\$ 168,3 bilhões pelo Bolsa Família a quase 21 milhões de famílias<sup>1</sup>. O IGD, por sua vez, está contido no Programa 5128 do PPA (Bolsa Família), sendo identificado pelo Objetivo Específico 0296. O orçamento do IGD em 2024 foi de R\$ 877 milhões de reais e deverá ser mantido nesse patamar para 2025<sup>2</sup>. Os indicadores que compõem o IGD estão incluídos no PPA, que monitora ainda o número de municípios brasileiros recebendo os recursos do IGD-M.

<sup>1</sup><https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/governo-federal-repassa-r-168-3-bilhoes-pelo-bolsa-familia-em-2024#:~:text=TRANSFER%C3%8ANCIA%20DE%20RENDAS,Governo%20Federal%20repassa%20R%24%20168%2C3%20bilh%C3%B5es,pelo%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20em%202024>

<sup>2</sup>[https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2\\_Acoes\\_e\\_Programas/Bolsa\\_Familia/Informes/2024/Informe\\_Bolsa\\_Familia\\_N\\_64.pdf](https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2024/Informe_Bolsa_Familia_N_64.pdf)





### 1.5. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

O Brasil, ao se tornar signatário da Agenda 2030, assumiu compromissos com dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Dentre eles, o ODS 1 “Acabar com a Pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” e o ODS 2 “Fome Zero e Agricultura Sustentável” são os mais relacionados aos objetivos do PBF, embora outros ODS que buscam a melhoria das condições de saúde (ODS 3), a ampliação do acesso e a qualidade da educação (ODS 4), a igualdade de gênero (ODS 5), a ampliação ao acesso a água e saneamento (ODS 6), o trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8) e a redução das desigualdades (ODS 10) também apresentem importantes interfaces com os objetivos do PBF.



## 2. Diagnóstico do Problema

### 2.1. Contextualização e histórico da criação do IGD

O Índice de Gestão Descentralizado (IGD) é um instrumento fundamental para a implementação do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), viabilizando sua operacionalização de forma compartilhada pelos diferentes níveis de governo. Nesse sentido, cabe aqui esclarecer de forma sucinta os objetivos e as principais características do PBF e do Cadastro Único, uma vez que, em última instância, o IGD busca contribuir para o seu alcance.

De acordo com a Lei Nº 14.601 de 2023, o Bolsa Família tem por objetivos combater a fome, por meio da transferência direta de renda; contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de pobreza; e promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, com especial atenção às crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza. Sua implementação prevê a articulação da transferência direta de renda com ações de saúde, educação, assistência social e outras áreas, executadas pelos governos federal, estaduais, municipais e distrital, desde que façam a adesão ao PBF. O programa é vinculado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e utiliza sua rede de serviços socioassistenciais para atender as famílias em seu ingresso no Programa e para o acompanhamento de vulnerabilidades sociais, sobretudo, nos municípios brasileiros.

O ingresso no PBF se dá por meio da inclusão no Cadastro Único, que foi instituído em 2001<sup>3</sup> como um registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. Ele reúne, armazena e processa os registros administrativos dos indivíduos e das famílias, o que o torna a base de dados de referência para o acesso a programas sociais do governo federal. No âmbito do PBF, o Cadastro Único atua como uma plataforma de integração do Programa às ações executadas pelos diferentes níveis de governo. A qualidade das informações cadastrais é extremamente importante para a focalização do PBF e para seus resultados sobre a redução da pobreza e da fome.

A implementação do PBF e do Cadastro Único envolve uma gestão compartilhada entre os entes federativos. A criação do IGD está intimamente ligada aos desafios, vivenciados pelos programas de transferência de renda desde a sua criação, de garantir uma adequada coordenação federativa e incentivar a melhoria da gestão municipal, de modo a identificar e acompanhar mais e melhor a população em situação de vulnerabilidade.

Os programas de transferência de renda com condicionalidades se disseminaram no Brasil em nível subnacional a partir de 1995, com pioneirismo do Distrito Federal e do município de Campinas. Nos anos seguintes, o envolvimento crescente do governo

---

<sup>3</sup> Decreto 3.877, de julho de 2001 e incluído na Lei nº 8.742 de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).



federal nessa agenda culminou com o lançamento de quatro programas: Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, em 2001; Auxílio Gás, em 2002; e Cartão Alimentação, em 2003<sup>4</sup>.

A profusão de iniciativas resultou em fragmentação. Os quatro programas eram geridos por diferentes ministérios e variavam quanto a regras de elegibilidade, benefícios, condicionalidades e estrutura operacional, embora todos fossem direcionados para a população mais pobre. Apesar da resistência política de alguns ministérios, o diagnóstico geral rapidamente convergiu para a necessidade de integração, com vistas a aumentar a eficiência administrativa, melhorar a governança e sanar as sobreposições e lacunas de cobertura (Bichir, 2011; Lindert et al., 2007; Monteiro, 2011; Paiva, Cotta e Barrientos, 2019; Paiva, Falcão e Bartholo, 2013; Soares e Sátyro, 2009). Para isso, o governo federal criou o Programa Bolsa Família (PBF) em outubro de 2003, unificando-os em um novo benefício monetário com condicionalidades<sup>5</sup>. Desde o início, todas as discussões sobre o desenho do PBF preconizaram o forte envolvimento dos entes subnacionais em sua operacionalização (Monteiro, 2011). A experiência local com programas de transferências de renda e o arcabouço descentralizador da Constituição Federal de 1988 reservaram aos municípios o papel fundamental de cadastramento das famílias. Do mesmo modo, os serviços de saúde e educação são ofertados pelos estados e municípios.

De imediato, a estrutura administrativa precária herdada pelo PBF colocou os gestores do programa diante de uma versão aguda do “dilema da expansão”: aumentar a cobertura imediatamente, utilizando dispositivos bastante imperfeitos; ou esperar o amadurecimento dos sistemas para só então impulsionar o novo programa (Lindert e Vicensini, 2010, p. 34). O contexto político impôs a primeira opção, de modo que a migração de beneficiários dos programas anteriores e a ampliação significativa da cobertura ocorreram simultaneamente à construção de mecanismos de governança e operacionalização do PBF (Lindert e Vicensini 2010; Paiva, Cotta e Barrientos, 2019).

A expansão foi rápida. O PBF saltou de 3,6 para 11,2 milhões de famílias beneficiárias entre janeiro de 2004 e meados de 2006, atingindo sua primeira meta nacional de atendimento<sup>6</sup>. Não obstante, o período de transição de 2003 a 2005 trouxe uma crise de legitimidade. A falta de articulação intergovernamental dos programas anteriores, a fragilidade do Cadastro Único e as dificuldades de implementação tornaram-se evidentes para os gestores e a imprensa, gerando críticas sobre os erros de focalização e o monitoramento das condicionalidades (Coelho e Fernandes, 2017; Lindert e Vincensini, 2010; Paiva, Cotta e Barrientos, 2019). Adicionalmente, a fragmentação anterior gerou confusão entre os gestores locais (de Janvry et al., 2005). De início, havia pouca clareza quanto às atribuições, responsabilidades e contrapartidas dos entes subnacionais, com a adoção, pelo governo federal, de uma estratégia de pactuação caso

---

<sup>4</sup> O Bolsa Escola foi estabelecido pela MP 2140-1/2001, convertida na Lei 10.219; o Bolsa Alimentação foi introduzido pela MP 2206-1/2001; o Auxílio Gás foi instituído pelo Decreto 4.102/2002; e o Cartão Alimentação foi criado pela MP 108/2003, convertida na Lei 10.689/2003.

<sup>5</sup> O PBF foi criado pela MP 132/2003, convertida na Lei 10.836/2004. Em 2005, a Portaria MDS 666 disciplinou a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com o PBF.

<sup>6</sup> Números do Portal Visdata, mantido pela SAGICAD/MDS. Disponível em: <<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso: 20 jan. 2025.



a caso que pouco avançou (Licio, Mesquita e Curralero, 2011). Em particular, os custos administrativos assumidos pelos municípios para realizar o cadastramento eram fonte de tensão com o governo federal.

O Cadastro Único foi instituído como um banco de dados estático, que não permitia a atualização das informações familiares; com um questionário deficiente; com poucos procedimentos padronizados; e com cotas municipais de cadastramento que geravam distorções, em um contexto de limitações tecnológicas para transmissão e gestão dos dados. Os registros importados dos programas predecessores ao PBF eram de qualidade duvidosa, resultando em um Cadastro cada vez mais desatualizado, com muitos registros incompletos ou inválidos (de la Brière e Lindert, 2005; Lindert et al., 2007; Paiva, Cotta e Barrientos, 2019; Paiva, Falcão e Bartholo, 2013).

O processo de amadurecimento e institucionalização do PBF e do Cadastro Único desenrolou-se em muitas dimensões a partir de 2005, abarcando desde as estruturas de governança até a infraestrutura tecnológica. Tanto a transformação do Cadastro Único em um banco de dados dinâmico e homogêneo, com inclusão contínua de novas famílias e atualizações periódicas, quanto a implementação efetiva de sistemas de monitoramento de condicionalidades dependiam do engajamento e das capacidades estatais dos entes subnacionais. Nesta época, os governos federais de países da América Latina onde a implementação desse tipo de programa era descentralizada (Brasil, Chile, Colômbia) ainda não haviam estabelecido uma prática de reembolso ou de cofinanciamento dos custos administrativos assumidos pelos municípios. Para Castañeda e Lindert (2005) este era

*um ponto de disputa entre os municípios no Brasil, os quais argumentam que necessitam receber incentivos financeiros (e assistência técnica em alguns casos) caso tenham que ser responsáveis por uma implementação com qualidade dos cadastros federais. O não fornecimento de incentivos de co-financiamento (e de assistência técnica) aos municípios pode resultar em uma implementação variada e de baixa qualidade no nível municipal, assim como em cadastros desatualizados (visto que os municípios têm pouco incentivo para atualizar os dados) (Castañeda e Lindert, 2005, p. 58-59).*

O caminho que levou à criação do IGD está relacionado a essas questões e teve início com a Portaria GM/MDS 246/2005, que formalizou o termo de adesão dos municípios ao PBF, colocando explicitamente sob sua alçada os processos de cadastramento, atualização e monitoramento de condicionalidades, entre outros, ao mesmo tempo em que estabeleceu as contrapartidas da União. Em seguida, a Portaria MDS 360/2005 definiu os critérios e procedimentos para o repasse único de recursos para os municípios que haviam aderido ao programa. A finalidade dos repasses aos municípios era a de reembolsar, ao menos parcialmente, os custos da bem-sucedida expansão cadastral ao longo de 2005, ajudada também por iniciativas de capacitação técnica.

A partir dos bons resultados dessa iniciativa, além da formalização do Plano de Ação Estadual de Apoio às Atividades Municipais de Atualização do Cadastro Único que se seguiu, institucionalizou-se o apoio financeiro com a publicação da Portaria MDS 148/2006, que criou o IGD-M para servir como um índice para aferição da qualidade da gestão municipal e como um parâmetro para o cálculo do repasse aos municípios,



conforme a lógica de incentivos financeiros baseados em desempenho (Bichir, 2011; Lindert et al., 2007). A MP 462/2009, depois convertida na Lei 12.058/2009, incorporou o IGD à legislação federal, status jurídico mantido posteriormente. Mais tarde, a Portaria MDS 256/2010 reativou o IGD-E - criado em 2008<sup>7</sup>, mas interrompido em 2009 - e passou a orientar o repasse regular de recursos aos estados para uso em ações de apoio aos municípios. Desde então, esse tipo de dispositivo se tornou parte permanente da estrutura administrativa do PBF, ainda que seu desenho tenha passado por alterações.

Não foi possível localizar estudos feitos especificamente para embasar essas medidas, mas, como visto, a natureza do problema de coordenação e a necessidade de algum mecanismo de financiamento de custos administrativos locais eram amplamente reconhecidos por gestores e pesquisadores. Essas questões também são encontradas em outros países e em outras políticas com gestão descentralizada (e.g., Castañeda e Lindert, 2005).

Análises posteriores concordam que, do ponto de vista operacional, o IGD foi uma inovação que continua importante para mobilizar e qualificar a gestão descentralizada do PBF (Bichir, 2011; Cavalcante, 2009; Coelho e Fernandes, 2017; Lindert et al., 2007). Esse modelo, propicia o monitoramento constante dos entes parceiros por meio de indicadores, ao mesmo tempo em que cria metas e mínimos a serem atingidos. Essa lógica foi institucionalizada pela Lei nº 10.836, de janeiro de 2004, que criou o PBF, modificada posteriormente pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, que tornou o IGD uma transferência obrigatória da União para os entes federados que aderissem voluntariamente ao PBF, desde que alcancem os índices mínimos estabelecidos. Ela se distingue de outras formas de disciplinar a transferência de recursos financeiros, como os convênios, nos quais os recursos são consignados e carecem de prestação de contas ao órgão de origem. Do ponto de vista empírico, o alerta de Lindert et al. (2007, p. 32) segue válido, pois ainda há poucas evidências causais sobre os efeitos do IGD.

## 2.2. Árvore do problema para o IGD

Uma árvore do problema é um diagrama que explicita e relaciona as causas e consequências do problema-alvo identificado por uma política pública (BRASIL 2018, p. 107-108). A Figura 1 – apresenta uma versão resumida do diagrama desenvolvido em oficinas com a participação de gestores e avaliadores, cujos componentes são analisados nas próximas subseções.

### 2.2.1. Problema público central para o IGD

O problema central para o IGD permanece o mesmo desde sua origem: a dificuldade de desenvolver e mobilizar capacidades institucionais dos entes subnacionais em prol da

---

<sup>7</sup> Portaria MDS 76/2008, que estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos Estados ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, e para o apoio à gestão estadual desses programas.



2025

## Índice de Gestão Descentralizada (IGD)



adequada gestão do Cadastro Único e do PBF compromete a identificação, o atendimento e o acompanhamento da população em situação de vulnerabilidade, que tradicionalmente tem maior dificuldade de acessar seus direitos. Esse problema decorre da interação entre o arranjo federativo brasileiro e o desenho do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, que dependem do trabalho ativo dos municípios junto ao público-alvo.

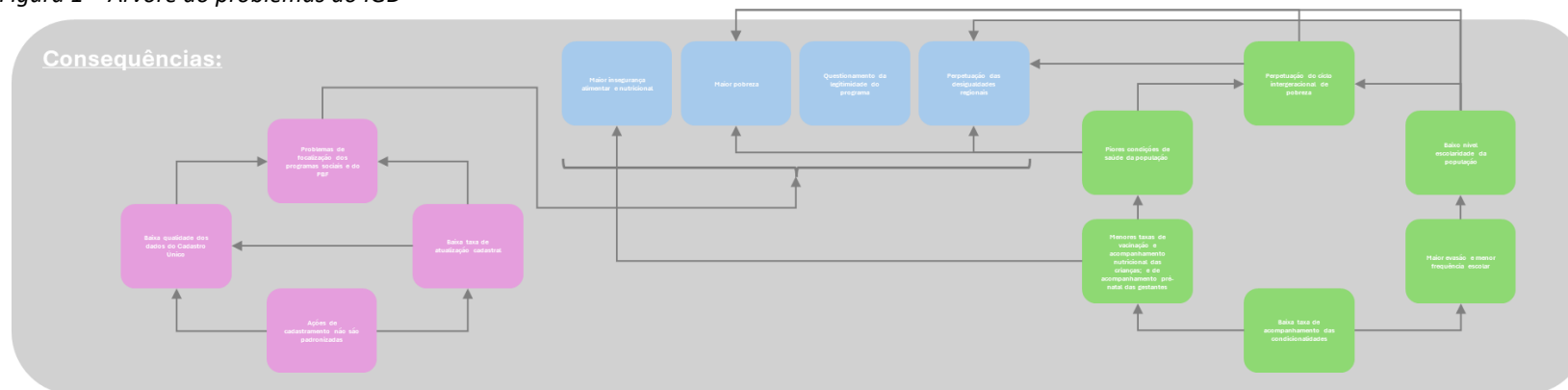


2025

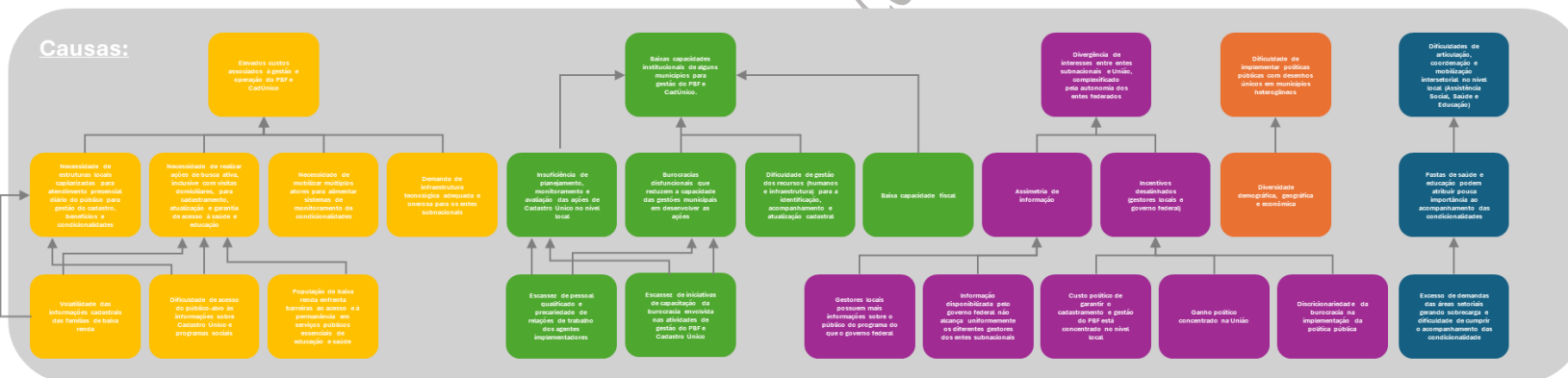
## Índice de Gestão Descentralizada (IGD)



Figura 1 – Árvore do problemas do IGD



**Problema:** Dificuldade de desenvolver e mobilizar capacidades institucionais dos entes subnacionais em prol da adequada gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família compromete a identificação, o atendimento e o acompanhamento da população em situação de vulnerabilidade, que tradicionalmente tem maior dificuldade de acessar seus direitos



Fonte: Elaboração própria.



A questão foi largamente reconhecida por gestores, acadêmicos e analistas de políticas públicas, e os mecanismos de coordenação federativa do PBF despertaram bastante interesse na bibliografia dedicada ao federalismo brasileiro, com muitas avaliações positivas (e.g., Bichir, 2011; Cavalcante, 2009; Licio, Mesquita e Curralero, 2011). No que se refere a indicadores, o próprio IGD é um índice para monitoramento de alguns resultados básicos da gestão descentralizada. Ao distribuir recursos de acordo com o desempenho de municípios e estados nesse quesito e acompanhar as localidades com maiores dificuldades mais de perto, o IGD visa a melhorar a interação entre a União e os entes subnacionais, de modo a aprimorar a gestão local dos programas e facilitar o acesso a população em situação de vulnerabilidade a eles de forma uniforme em todo o território nacional. Adicionalmente, as transferências de recursos do IGD pela União apoiam o financiamento dos custos associados à gestão do PBF e Cadastro Único e promovem a mobilização das capacidades institucionais nos municípios e a necessária articulação intersetorial, requerida pelo Programa, para o enfrentamento da pobreza.

### 2.2.2. Causas do Problema

#### 2.2.2.1. Elevados custos associados à gestão e operação do PBF e

##### Cadastro Único em termos de recursos humanos e infraestrutura

O público-alvo do Cadastro Único é composto por famílias pobres e de baixa renda que tipicamente enfrentam dificuldades para obter informações e acessar de *facto* serviços públicos essenciais. O bom funcionamento do PBF e de outros programas sociais depende da inclusão dessas famílias no Cadastro Único e da coleta de informações padronizadas e atualizadas.

Para isso, os municípios precisam arcar com custos significativos para manter uma rede capilarizada de pontos de atendimento presencial e realizar atividades contínuas de inclusão e atualização cadastral e gestão de benefícios e condicionalidades. Em muitas ocasiões, são necessárias visitas domiciliares e ações de busca ativa no território, o que consome ainda mais recursos. O acompanhamento das condicionalidades também impõe custos aos municípios para acompanhar todos os públicos-alvo, coletar informações e alimentar os sistemas apropriados, uma vez que cada equipamento de saúde e educação - tais como escolas, postos de saúde, hospitais ou os próprios agentes de saúde - é responsável por registrar as informações referentes aos seus usuários. Além dos custos humanos e de infraestrutura física, tais processos também demandam recursos tecnológicos onerosos, nem sempre disponíveis em municípios menores ou mais pobres. A insuficiência desses diferentes recursos impacta diretamente a capacidade dos municípios de realizarem essas atividades, podendo dificultar a inclusão e permanência das famílias em situação de vulnerabilidade no Programa Bolsa Família e outros programas sociais.

Infelizmente, não há estimativas confiáveis sobre os custos administrativos locais e sua relação com os custos totais do PBF, o que impossibilita tanto o acompanhamento de sua trajetória quanto a avaliação da adequação dos valores repassados. Cagnin (2016), constata que municípios menores e mais pobres de São Paulo tendem a apresentar





maior IGD-M. A autora sugere que, além de sua maior dependência em relação a esses recursos e seu consequente maior incentivo a melhorar o indicador, seus custos administrativos são inferiores, dada a menor complexidade de administrar as informações de um público-alvo menor e uma organização da administração pública local menos complexa. Faltam, contudo, informações mais precisas sobre esses custos<sup>8</sup>. Os números mais citados referem-se somente a poucos municípios e foram calculados no início do período de transição para o PBF (Lindert et al., 2007, p. 114). Essa lacuna informacional considerável é provocada pela falta de padronização das práticas contábeis municipais, pela heterogeneidade dos serviços oferecidos e pelo compartilhamento de equipes e infraestrutura entre programas.

#### 2.2.2.2. Baixas capacidades institucionais de alguns municípios para gestão do PBF e Cadastro Único

O federalismo brasileiro é marcado por grandes desigualdades socioeconômicas entre municípios, que se refletem em heterogeneidade de capacidades estatais. Baixa capacidade fiscal, precariedade da estrutura administrativa, escassez de recursos humanos e tecnológicos, ineficiência de processos, fragilidade burocrática e dificuldade de acesso à informação podem prejudicar o planejamento, monitoramento e execução de ações locais, comprometendo a gestão descentralizada (Araújo et al., 2021; Bichir, 2011; Castañeda e Lindert, 2005; Oliveira, Lotta e Nunes, 2019). A precariedade institucional reduz a capacidade dos municípios de manter a qualidade dos cadastros e acompanhar famílias que já estão incluídas no programa. Nesse sentido, destacaram-se como causas base - também vinculadas à questão fiscal, mas que a extrapolam - a escassez de recursos humanos, em especial de pessoal mais qualificado, que compromete o desenvolvimento de atividades de planejamento, monitoramento e avaliação; e a baixa frequência de iniciativas de capacitação desses recursos humanos.

Há extensa bibliografia nacional sobre a conceituação e mensuração de capacidades estatais ou institucionais (Aguiar e Lima, 2019; Souza e Fontanelli, 2020), bem como análises empíricas qualitativas e quantitativas para vários resultados em nível municipal (e.g., Bichir, 2011; Leão et al., 2020; Marengo, Strohschoen e Joner, 2017; Oliveira, Lotta e Nunes, 2019). Contudo, as abordagens quantitativas são marcadas por enorme diversidade na construção de indicadores, sem consenso sobre a melhor operacionalização das dimensões específicas que poderiam influenciar a gestão do PBF e do Cadastro Único. Alguns estudos utilizam inclusive o próprio IGD como indicador de gestão local (e.g., Araújo et al., 2015; Coelho e Fernandes, 2017).

---

<sup>8</sup> Como será aprofundado nas próximas seções, não há, até o momento, estudos que estimem de forma abrangente os custos incorridos pelos municípios na gestão do PBF e Cadastro Único, incluindo as ações de busca ativa, cadastramento, atualização de dados, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios e ações de fiscalização.



### 2.2.2.3. Divergência de interesses entre entes subnacionais e a União, complexificado pela autonomia dos entes federados

A implementação descentralizada de programas produz um problema de principal-agente, caracterizado por assimetria de informações e desalinhamento de interesses e incentivos entre a União e entes subnacionais que possuem autonomia política e administrativa. Tal problema tende a colocar desafios adicionais para a gestão desses programas. No que se refere à assimetria de informação no âmbito do PBF, por um lado, os aspectos gerais sobre o programa, que é federal, podem não chegar de forma uniforme às administrações municipais. Por outro, dados sobre o público-alvo, que têm maior proximidade com os poderes locais, podem não ser integralmente transmitidos para a União.

Quanto ao desencontro de incentivos, a descentralização concede discricionariedade à gestão local (agentes), cujo comportamento não poder ser facilmente monitorado pelo governo federal (principal), o que abre margem para que os agentes persigam objetivos distintos dos desejados pelo principal. Como os ganhos políticos do PBF são fortemente associados ao governo federal e as bases de apoio dos governantes locais são heterogêneas, além de grande parte dos custos administrativos recaírem sobre os governos locais, haveria grande possibilidade de risco moral e seleção adversa, comprometendo a qualidade do Cadastro Único (Coelho e Fernandes, 2017).

A literatura acadêmica reconhece esse dilema e com frequência trata o IGD como importante indutor de comportamentos desejados e de alinhamento de incentivos em nível subnacional (Bichir, 2017; Lindert et al., 2007; Paiva, Falcão e Bartholo, 2013). No entanto, as análises são tipicamente qualitativas, pois, assim como para as demais causas analisadas, não há indicadores diretos para o problema.

### 2.2.2.4. Dificuldade de implementar políticas públicas com desenhos únicos em municípios heterogêneos

Há inevitáveis dificuldades de implementação descentralizada de políticas públicas com desenho homogêneo em nível nacional em uma federação com 5.570 municípios com enorme diversidade geográfica, demográfica, econômica e social. Mesmo com a ausência de problemas de principal-agente, essa diversidade gera desafios de coordenação federativa, uma vez que é preciso simultaneamente garantir homogeneidade no atendimento à população e dar flexibilidade para os municípios adaptarem a operacionalização à realidade local.

Não é simples medir diretamente o dilema entre desenho homogêneo e diversidade regional, inexistindo indicadores específicos. Naturalmente, a diversidade de condições de vida no território é bem documentada. A dificuldade está em definir as dimensões mais relevantes para a gestão do PBF e do Cadastro.



#### 2.2.2.5. Dificuldades de articulação e mobilização intersetorial no nível local (Assistência Social, Saúde e Educação)

O caráter intersetorial do PBF traz problemas de coordenação na medida em que a própria gestão local precisa articular esforços das áreas de Assistência Social, Saúde e Educação, notadamente para a gestão de condicionalidades. As pastas de saúde e educação, as quais possuem múltiplas demandas, podem atribuir pouca importância ao acompanhamento das condicionalidades de um programa tipicamente mais vinculado à assistência social. Essa articulação intersetorial é um desafio reconhecido em diversas políticas públicas, inclusive em análises qualitativas sobre o PBF (e.g., Araújo et al., 2021; Licio, Mesquita e Curralero, 2011; Oliveira, Lotta e Nunes, 2020), e pode ter efeito sobre a identificação e o acompanhamento de famílias vulneráveis, prejudicando a atualização dos cadastros e o cumprimento das condicionalidades.

Mais uma vez, inexistem indicadores que quantifiquem diretamente a dificuldade imposta aos municípios pela intersectorialidade. Com efeito, alguns dos principais aspectos do problema em nível local são pouco afeitos à quantificação, como a preponderância de relações interpessoais em detrimento de estruturas formais de articulação e o *crowding out* provocado pela sobrecarga de demandas setoriais.

#### 2.2.3. Consequências do problema

##### 2.2.3.1. Ações de cadastramento não são padronizadas

As causas analisadas acima podem estimular alguns municípios a redirecionarem esforços para outras áreas, reduzindo o engajamento local na gestão do Cadastro Único e ações de cadastramento não padronizadas, o que pode se traduzir em deficiências em termos de cobertura, grau de atualização e fidedignidade dos dados coletados.

Atualmente, o PBF é elogiado por sua boa focalização e efetividade na redução da pobreza (e.g., Ribeiro, Shikida e Hillbrecht, 2017; Souza e Bruce, 2022). Porém, se os dados do Cadastro Único se tornarem de baixa qualidade, a focalização do PBF também perderá qualidade, minada por erros de exclusão e de inclusão, e a efetividade do programa para reduzir a pobreza e a desigualdade no presente será severamente prejudicada. Outros programas sociais que usam o Cadastro Único para seleção de beneficiários sofrerão o mesmo problema.

##### 2.2.3.2. Baixas taxas de acompanhamento de condicionalidades do PBF

Outro grupo de consequências do problema enfrentado pela política do IGD diz respeito ao acompanhamento de condicionalidades, um aspecto particularmente frágil dos programas anteriores ao PBF. Após o lançamento do PBF, a consolidação dos sistemas levou tempo, mas houve grandes avanços nos percentuais de acompanhamento desde então (Lindert et al., 2007; Santos e Licio, 2011; Pereira, 2016). Para as condicionalidades de saúde, esse processo é historicamente mais complexo do que para



as condicionalidades de educação, especialmente em função de dependerem do reporte de diferentes atores (postos de saúde, hospitais e agentes de saúde) e por terem distintos públicos-alvo (crianças e gestantes) (Lindert et al., 2007).

Há diversas avaliações que mostram efeitos positivos do PBF sobre indicadores de educação e saúde (Lindelov et al., 2018; Ribeiro, Shikida, Hillbrecht, 2007). Isso pode estar mais associado ao uso das condicionalidades para acompanhamento das famílias visando a melhorar a atuação da assistência social junto a elas do que ao controle de seu comportamento, tendo em vista a baixa proporção de exclusão do programa por conta do não cumprimento das regras (Paiva, Cotta e Barrientos, 2019). Se a dificuldade de desenvolver e mobilizar capacidades locais resultar em baixas taxas de acompanhamento de condicionalidades, esses efeitos benéficos potencialmente desaparecerão. Pode-se esperar que o afrouxamento das condicionalidades acarrete menores taxas de vacinação, de acompanhamento pré e perinatal e de frequência escolar, além de aumento da evasão. Isso poderia gerar piores condições de saúde e educação para a população mais vulnerável no futuro e, portanto, maiores níveis de pobreza e desigualdade.

#### 2.2.3.3. Consequências associadas aos impactos desejados do Programa

##### Bolsa Família

A política de cálculo e distribuição dos recursos a partir do IGD tem como um de seus principais objetivos promover capacidades institucionais dos entes subnacionais para melhorar a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, de modo a alcançar, com maior celeridade e adequação, a população em situação de vulnerabilidade no país. Os problemas na atualização do Cadastro Único e no acompanhamento das condicionalidades prejudicam o alcance dos impactos do próprio Programa Bolsa Família e mesmo de outros programas que selecionam seus beneficiários a partir do Cadastro Único. Tais consequências aparecem na árvore de problemas como maior insegurança alimentar e nutricional, maior pobreza, perpetuação das desigualdades regionais e questionamentos sobre a legitimidade do programa. Sobre esta última, Medeiros, Brito e Soares (2007) ressaltam a importância das condicionalidades inclusive para atender a questões políticas e éticas, reduzindo questionamentos vindos daqueles que julgam que transferências de renda precisam exigir alguma contrapartida de seus beneficiários.



### 3. Desenho da Política

A operacionalização do IGD está intrinsicamente relacionada à implementação do PBF e do Cadastro Único, sendo este instrumento parte relevante dos modelos lógicos dessas políticas ao contribuir para a coordenação federativa e sua implementação descentralizada. Entretanto, inexistia um modelo lógico específico, que definisse os insumos, processos, produtos, resultados e impactos exclusivamente do IGD e este foi elaborado de forma conjunta entre as equipes do Departamento de Operações (DEOP) da SENARC e dos Departamentos de Monitoramento e Avaliação (DMA), de Operações do Cadastro Único (DOCAD) e de Gestão do Cadastro Único (DGCAD) da SAGICAD e os avaliadores do IPEA. Modelo lógico

Na construção do modelo lógico do IGD, optou-se por evidenciar, nos insumos, atividades e produtos, apenas o trabalho feito pelo próprio MDS, que possibilita a distribuição dos recursos da política segundo os indicadores de gestão e o acompanhamento dos municípios e estados com os piores resultados. Em função da particularidade do IGD, que é um componente gerencial do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, entende-se que é por meio dos efeitos sobre a atuação de estados e municípios que a política aqui analisada alcança os cidadãos brasileiros e possibilita a intervenção sobre o problema público apontado anteriormente.

A Figura 2 apresenta o diagrama representativo do Modelo lógico. Nas seções subsequentes, são analisados seus componentes e apresentados indicadores de acompanhamento sugeridos pela equipe de avaliação, com sua periodicidade e fonte.

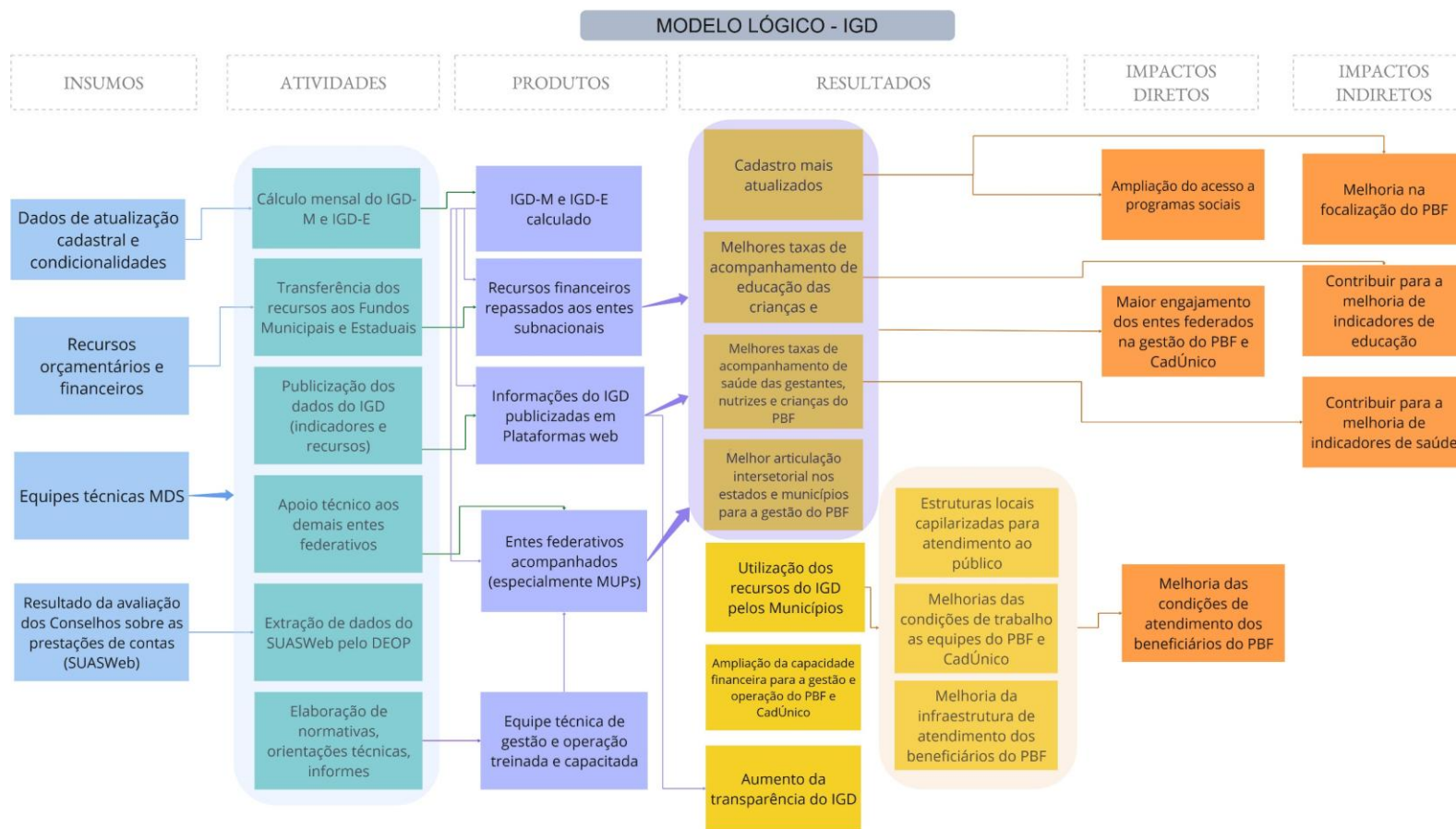


2025

## Índice de Gestão Descentralizada (IGD)



Figura 2 – Modelo lógico do IGD



Fonte: Elaboração própria.



### 3.1. Modelo Lógico

#### 3.1.1. Insumos

Os insumos são os recursos utilizados pelas políticas públicas para gerar seus produtos, resultados e impactos. Para o IGD, os principais insumos identificados são apresentados no Quadro 2.

Em termos de recursos humanos, o cálculo do IGD se beneficia do trabalho de equipes mobilizadas em todos os municípios, estados e distrito federal na gestão do PBF e do Cadastro Único. Dentro do MDS, diferentes quadros também atuam para a operação do IGD: a SAGICAD, responsável pelo Cadastro Único; o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), vinculado aos repasses de recursos; e, dentro da SENARC, diferentes áreas como o Departamento de Condicionalidades (DECON) e o Departamento de Operações (DEOP). Neste modelo, contudo, optou-se por focar nas atividades exclusivas do IGD e, portanto, os profissionais considerados são aqueles lotados na Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Descentralizada, do Departamento de Operação (DEOP) da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) do MDS.

**Quadro 2** – Insumos do modelo lógico e indicadores

Insumos	Indicador Proposto	Periodicidade	Fonte de Dados
Equipes técnicas MDS	Número de profissionais lotados no DEOP envolvidos com a operacionalização do IGD*	Anual	DEOP / SENARC / MDS
Recursos orçamentários e financeiros	Dotação Orçamentária para execução do IGD	Anual	SIOP Portal transparência MDS/SAGICAD
Dados de atualização cadastral (SAGICAD) e condicionalidades (DECON/SENARC)	Número de meses em que a informação mais recente sobre a atualização cadastral foi disponibilizada para o cálculo do IGD*	Anual	DEOP / SENARC / MDS
	Número de meses em que a informação mais recente sobre o acompanhamento das condicionalidades foi disponibilizada para o cálculo do IGD*	Anual	DEOP / SENARC / MDS
Resultado da avaliação, pelos Conselhos, das prestações de contas dos recursos do IGD (SUASWeb)	Percentual de prestações de contas analisadas pelos conselhos de assistência social municipais/estaduais *	Anual	SUASweb

**Fonte:** Elaboração própria.

**Nota:** (\*) Indicadores novos, ainda não calculados pela gestão do IGD.

Os dados sobre a taxa de atualização do Cadastro Único e a taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde são enviados pelas áreas responsáveis ao DEOP e entram como insumo da política IGD. As áreas têm um prazo para enviar esses





dados mensalmente e, se não cumprido, o dado anterior é usado no cálculo do IGD mensal. Para que o indicador retrate a realidade atual da atuação dos entes subnacionais, portanto, é necessária uma boa articulação entre as subpastas do MDS, de modo que é importante monitorar essa relação. Os indicadores escolhidos para esse insumo, portanto, consistem no número de meses do ano de referência em que o DEOP pôde usar a informação mais recente sobre atualização cadastral e acompanhamento das condicionalidades no cálculo do índice, isto é, o número de meses em que as áreas cumpriram os seus prazos.

Os recursos orçamentários são a base das transferências realizadas pelo IGD aos entes federativos e são definidos na ação orçamentária do PBF. O montante de recursos é mensurado pela dotação orçamentária disponibilizada pela União. Na ausência de uma estimativa dos custos administrativos enfrentados pelos entes subnacionais para gerir o PBF e o Cadastro Único, o montante desses recursos acaba muito sujeito a disponibilidade orçamentária, o que pode fragilizar a execução da política.

Por fim, as avaliações das prestações de contas anuais dos recursos dos Fundos de Assistência Social, dentre as quais estão contempladas as informações das comprovações dos gastos dos recursos do IGD, são feitas pelos Conselhos de Assistência Social e servem como insumo para a liberação dos recursos pelo MDS. O SUASWEB é o sistema utilizado para essa prestação de contas, que será monitorada por meio do percentual de contas apresentadas pelos municípios e estados analisadas pelos respectivos Conselhos responsáveis. Aqui, optou-se por olhar apenas para os municípios, mais numerosos e principais gestores das políticas correlatas. A geração adequada desse insumo por parte deles é incentivada pelo desenho do próprio IGD.

### 3.1.2. Processos

A operacionalização do IGD ocorre a partir da combinação dos insumos levantados anteriormente de forma a gerar produtos necessários para a gestão do PBF e Cadastro Único e beneficiar os usuários dessas duas políticas. Algumas atividades são necessárias para a realização de outras atividades, de modo que estas serão apresentadas em duas etapas.

#### 3.1.2.1. Geração e obtenção dos dados

**Quadro 3 – Modelo lógico do IGD: processos associados à geração e obtenção de dados e indicadores**

<i>Processos</i>	<i>Indicador Proposto</i>	<i>Periodicidade</i>	<i>Fonte de Dados</i>
Extração de dados do SUASWeb pelo DEOP e monitoramento da prestação de contas	Número de meses em que a informação mais recente sobre a prestação de contas dos municípios foi disponibilizada para o cálculo dos recursos a serem transferidos via IGD *	Anual	Sim
Cálculo mensal do IGD-M e IGD-E	Dias decorridos entre a data limite para recebimento dos dados necessários (atualização cadastral e condicionalidades) e o cálculo do IGD*	Mensal	Sim

**Fonte:** Elaboração própria.

**Nota:** (\*) Indicadores novos, ainda não calculados pela gestão do IGD.





A partir dos dados listados como insumos, a equipe do DEOP calcula o IGD-M e o IGD-E para todos os municípios, estados e o Distrito Federal. Esse processo pode ser acompanhado por um indicador associado ao tempo de execução da atividade, isto é, entre o prazo limite para o recebimento de todos os dados e informações necessárias e o seu cálculo. Para a verificação da situação da prestação das contas dos recursos do IGD, realizada pelos estados, municípios e Distrito Federal, o DEOP faz a extração dos dados no SUASWeb, que permite verificar se houve a prestação de contas; acessar o parecer das contas dado pelos Conselhos responsáveis; e identificar os entes que estão aptos ao recebimento dos recursos do IGD. O processo de extração dos dados pode ser monitorado pelo número de meses, no ano, em que o cálculo do IGD mensal pôde ser feito a partir das informações mais recentes. A realização desta atividade depende do bom funcionamento do sistema SUASWeb.

A partir dos dados gerados nesses dois primeiros processos, da análise do saldo em conta e do cumprimento de procedimentos geradores de incentivos, previstos na Portaria Nº 1.04/2024 do IGD, o DEOP realiza os cálculos mensais dos repasses aos municípios, estados e o Distrito Federal.

### 3.1.2.2. Transferência dos recursos do IGD, publicização dos dados e apoio aos municípios

**Quadro 4 – Modelo lógico do IGD: processos associados às atividades finais e indicadores**

Processo	Indicador Proposto	Periodicidade	Fonte de dados
Transferência dos recursos aos Fundos Municipais e Estaduais	Dias decorridos entre o cálculo do IGD e as transferências dos recursos aos entes federativos *	Mensal	DEOP / SENARC / MDS
Apoio técnico do MDS aos entes federativos	Número de municípios prioritários (MUPs) identificados	Anual	SENARC e SAGICAD / MDS
Elaboração de normativas, orientações técnicas, informes para os entes federativos	Número de Instruções Normativas e Informes aos gestores sobre a temática do IGD *	Anual	SENARC e SAGICAD / MDS

**Fonte:** Elaboração própria.

**Nota:** (\*) Indicadores novos, ainda não calculados pela gestão do IGD.

Mensalmente o DEOP realiza a instrução do processo de pagamentos a que fazem jus os entes federativos, baseados nos cálculos dos IGD-M e IGD-E realizados anteriormente. Instruído o processo, os recursos financeiros do IGD são transferidos aos entes subnacionais pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

De forma concomitante aos macroprocessos relatados anteriormente, a equipe da SENARC realiza o apoio técnico aos entes federativos nas diferentes dimensões que abrangem os indicadores e usos dos recursos do IGD. Parte importante desse apoio ocorre por meio da seleção dos chamados Municípios Prioritários (MUPs), que são aqueles que obtiveram pior desempenho no IGD e em outros indicadores analisados pela secretaria e serão acompanhados mais de perto. O número de municípios



prioritários (MUPs) identificados é o indicador de monitoramento deste item do modelo lógico.

Por fim, a partir da análise e avaliação interna dos resultados da gestão descentralizada do IGD e dos normativos, identifica-se a necessidade de elaboração de Instruções Normativas, orientações técnicas e Informes aos gestores do PBF e Cadastro Único. A elaboração desses documentos são atividades importantes, monitoradas por meio do número de Instruções Normativas e Informes aos gestores sobre a temática do IGD.

### 3.1.3. Produtos

Os macroprocessos elencados acima resultam em diversos produtos, dentre os quais foram destacados quatro, apresentados no quadro 5.

**Quadro 5 – Modelo lógico do IGD: produtos e indicadores**

Produtos	Indicador Proposto	Periodicidade	Fonte de dados
Indicador mensal de desempenho da gestão de estados e municípios disponibilizado	Percentual de municípios com IGD calculado *	Mensal	VISDATA
	Percentual de estados com IGD calculado*	Mensal	VISDATA
Municípios dos MUPs acompanhados	Número de reuniões periódicas com os estados sobre o monitoramento dos municípios prioritários (MUPs) realizadas no ano*	Anual	SENARC / SAGICAD / MDS
Recursos financeiros repassados aos entes subnacionais	Total de recursos do IGD repassados aos estados, municípios e Distrito Federal	Mensal	DEOP / SENARC / MDS
Informações do IGD publicizadas em Plataformas web	Defasagem em meses da atualização dos dados do IGD nas Plataformas web *	Mensal	VISDATA

**Fonte:** Elaboração própria.

**Nota:** (\*) Indicadores novos, ainda não calculados pela gestão do IGD.

O produto mais direto da política do IGD é o próprio índice calculado e disponibilizado. Percentuais de municípios ou estados para os quais o índice foi calculado inferiores a 100% indicariam um problema na geração desse produto. Por esse motivo, esses foram os indicadores selecionados para seu acompanhamento, embora, de modo geral, eles não sofram variação. É importante também que o índice seja publicizado de forma célere nas plataformas pertinentes, como o VISDATA. A defasagem, em meses, entre o dado que consta na plataforma e o mês atual é uma forma de mensurar tal celeridade. Este é um produto que depende, também, de equipes externas à SENARC.

Uma vez calculado o índice, ele deve ser usado para dimensionar o montante de recursos a serem transferidos para estados e municípios no âmbito da política. O repasse desses recursos também é um produto direto e relevante, sendo mensurado pelo “Total de recursos repassados”.

Finalmente, o cálculo do IGD também serve, em conjunto com outros indicadores, para identificar municípios prioritários para serem acompanhados mais de perto. Os estados



são os principais responsáveis por esse acompanhamento, cabendo a eles a promoção de ações de apoio técnico aos municípios, em especial àqueles com maiores dificuldades na execução dos programas. Para mensurar esse item do modelo lógico, optou-se pelo indicador associado à relação entre o MDS e os estados, qual seja o número de reuniões realizadas no ano com esses entes para identificar dificuldades e mecanismos de apoio aos MUPs.

Este último ponto pode ser crítico, tendo em vista que o IGD-E não incorpora nenhuma dimensão ligada diretamente ao oferecimento de capacitação e apoio dos estados aos municípios. O incentivo existente para que isso ocorra é apenas indireto: os componentes do fator 1 do IGD-E são agregados dos indicadores municipais. Supõe-se que seja de interesse dos estados que seus municípios tenham melhor desempenho e que, por isso, eles promovam essas ações. Assim sendo, recomenda-se que seja avaliada a possibilidade de incorporar ao IGD-E um fator que traduza mais diretamente o esforço dos estados nesse sentido, relacionado aos MUPs que receberam algum tipo de capacitação ou apoio no último ano, por exemplo. Uma outra questão é que as dificuldades de gestão podem ter diferentes causas e identificá-las pode ser importante para oferecer um guia de apoio técnico mais personalizado para cada estado.

#### 3.1.4. Resultados

A implementação do IGD no âmbito do PBF e do Cadastro Único contribui para múltiplos resultados, que foram divididos em duas etapas: melhorias na gestão do PBF e do Cadastro Único e utilização dos recursos (3.1.4.1); e melhorias decorrentes da utilização dos recursos do IGD (3.1.4.2).

##### 3.1.4.1. Melhorias na gestão do PBF e Cadastro Único e utilização dos recursos

O IGD é uma política que visa incentivar uma melhor gestão do PBF e do Cadastro Único por parte dos municípios e estados, via o repasse de recursos proporcional à qualidade dessa gestão. Os principais resultados esperados, portanto, são um Cadastro Único mais atualizado e melhores taxas de acompanhamento das condicionalidades da educação e da saúde. Esses resultados podem ser acompanhados através dos indicadores que compõem o próprio IGD: a taxa de atualização cadastral (TAC); a taxa de acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes (TAFE); e a taxa de acompanhamento da agenda de saúde (TAAS). A proporção de municípios que atingem um patamar mínimo nesses indicadores também é um dado importante de ser monitorado. A ligação entre os produtos do IGD e a melhoria desses indicadores é bastante coerente dentro do modelo lógico, tendo em vista que se trata de uma política de monitoramento, distribuição de recursos e, principalmente, de incentivos. Seu principal objetivo, portanto, é justamente essa melhoria.

A publicização dos resultados do IGD, por sua vez, tem como resultado esperado o aumento da transparência sobre a gestão do PBF e do Cadastro Único dos estados e municípios. Um indicador importante de transparência é o quanto a população consulta



as informações disponibilizadas, aqui mensurado pelo número de consultas dos indicadores do IGD no VISDATA. Esse indicador depende não somente do esforço de transparência e de promoção da acessibilidade dos dados por parte do MDS, mas também do interesse dos gestores e da população em geral por esse tipo de informação.

**Quadro 6 – Modelo lógico do IGD: resultados associados a melhorias na gestão do Cadastro Único e PBF e utilização dos recursos e indicadores**

Resultados	Indicador Proposto	Periodicidade	Fonte de dados
Cadastro Único mais atualizado	Percentual de municípios com TAC $\geq 0,7$	Mensal	Cadastro Único / SAGICAD / VISDATA
	Taxa de atualização Cadastral	Mensal	Cadastro Único / SAGICAD / VISDATA
Melhores taxas de acompanhamento de educação das crianças e jovens do PBF	Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar -TAFE	Bimestral	Sicon / VISDATA
	Percentual de municípios com TAFE $\geq 0,4$	Bimestral	Sicon / VISDATA
Melhores taxas de acompanhamento de saúde das gestantes, nutrízes e crianças do PBF	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde - TAAS	Semestral	Sicon / VISDATA
	Percentual de municípios com TAAS $\geq 0,4$	Semestral	Sicon / VISDATA
Melhor articulação intersetorial nos estados e municípios para a gestão do programa (Assistência Social, Saúde e Educação).	Número de comissões intersetoriais municipais registrados pela SENARC *	Anual	DEOP / SENARC / MDS
Aumento da transparência do IGD	Número de consultas dos indicadores do IGD no VISDATA *	Anual	SAGICAD / VISDATA
Ampliação da capacidade financeira para a gestão e operação do PBF e Cadastro Único.	Percentual do valor do repasse do IGD em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do município *	Anual	DEOP / SENARC / MDS
Utilização dos recursos do IGD pelos municípios	Percentual dos recursos do IGD repassados não utilizados pelos entes subnacionais*	Mensal	DEOP / SENARC / MDS
	Percentual de municípios que não tiveram dificuldades para execução dos recursos do IGD*	Anual	Censo SUAS

**Fonte:** Elaboração própria.

**Nota:** (\*) Indicadores novos, ainda não calculados pela gestão do IGD.

Espera-se também que os incentivos gerados pelo IGD promovam uma melhor articulação intersetorial (Assistência Social, Saúde e Educação) nos estados e municípios para a gestão do programa. Este resultado pode ser acompanhado por meio do número de comissões intersetoriais municipais registradas pela SENARC, cuja instituição passou a ser objeto de um incentivo financeiro incremental no âmbito do IGD, o que torna a ligação entre a política e este resultado bastante clara.

Finalmente, espera-se que o repasse dos recursos amplie a capacidade financeira de estados e municípios para gerir o PBF e o Cadastro Único, com a efetiva utilização dos recursos repassados. A importância desses recursos para o ente federativo pode ser



mensurada pelo valor repassado em relação à sua receita corrente líquida. Ele depende do orçamento federal destinado ao IGD, mas também da arrecadação local, e, em última instância, do cenário econômico local. Para o monitoramento de sua utilização, os indicadores selecionados foram o percentual dos recursos repassados que não são efetivamente utilizados (e ficam no “saldo em conta”) e o percentual de municípios que, no Censo SUAS, relatam não ter nenhuma dificuldade para a utilização desses recursos. O governo federal pode atuar sobre esses indicadores na medida em que capacita estados e municípios em termos de gestão e na execução dos recursos repassados.

#### 3.1.4.2. Melhorias decorrentes da utilização dos recursos do IGD:

**Quadro 7 – Modelo lógico do IGD: resultados associados a melhorias decorrentes da utilização dos recursos e indicadores**

Resultados	Indicador Proposto	Periodicidade	Fonte de dados
Estruturas locais capilarizadas para atendimento ao público	Percentual de CRAS que realizam cadastramento ou atualização do Cadastro *	Anual	Censo SUAS
	Número de Postos do Cadastro Único*	Anual	Censo SUAS
Melhoria das condições de trabalho das equipes do PBF e Cadastro	Número de trabalhadores dos CRAS que atuam diretamente no cadastramento, atualização cadastral do Cadastro Único ou na gestão do PBF e condicionalidades *	Anual	Censo SUAS
	Número de trabalhadores dos Postos de Cadastramento*	Anual	Censo SUAS
Equipe técnica de gestão e operação treinada e capacitada	Percentual de municípios que promoveram algum tipo de capacitação sobre o Cadastro Único*	Anual	Censo SUAS
Melhoria da infraestrutura de atendimento dos beneficiários do PBF	Percentual de CRAS com três computadores ou mais com acesso à internet*	Anual	Censo SUAS
	Percentual de Postos do Cadastro Único com três computadores ou mais com acesso à internet*	Anual	Censo SUAS

**Fonte:** Elaboração própria.

**Nota:** (\*) Indicadores novos, ainda não calculados pela gestão do IGD.

De acordo com a Portaria MDS nº 1.041, de 23 de dezembro de 2024, os recursos do IGD podem ser aplicados em ações relacionadas à gestão e à execução descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, tais como o custeio da estrutura e atividades de atendimento às famílias beneficiárias; ações de busca ativa; implantação, estruturação e manutenção de unidades que realizem atividades de cadastramento, gestão de benefícios e atendimento socioassistencial; desenvolvimento de recursos humanos; aquisição, desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados e demais recursos tecnológicos; etc. Espera-se que os municípios apliquem esses recursos de forma eficiente, de modo a melhorar seu próprio IGD e, dessa forma, receber ainda mais recursos.

Para esse tipo de resultado, foram selecionados indicadores informados pelos próprios municípios no Censo SUAS. Para as questões mais estruturais e de recursos humanos, optou-se por separar os indicadores referentes aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que realizam cadastramento e atualização do Cadastro Único e os postos



de atendimento específicos do Cadastro. O percentual de unidades reflete a capilaridade do serviço, uma vez a cobertura de CRAS é muito ampla no território nacional. Já o percentual de unidades com três ou mais computadores com acesso à internet traduz, em alguma medida, a qualidade da infraestrutura, que impacta o atendimento ofertado. Em relação aos recursos humanos, de modo geral, um número maior de trabalhadores pode garantir melhor atendimento ao público e menor sobrecarga daqueles que lidam com ele, melhorando suas condições de trabalho. Finalmente, a capacitação das equipes também é uma atividade importante, mensurada pelo percentual de municípios que ofereceram capacitação sobre o Cadastro Único ao longo do ano.

### 3.1.5. Impactos

Os impactos do IGD podem ser divididos em dois grupos: o primeiro é formado por aqueles mais diretos, que podem decorrer da utilização dos recursos repassados, em especial nas finalidades destacadas nos resultados do modelo lógico. Tais impactos podem ser mais facilmente auferidos, avaliados e, eventualmente, atribuídos especificamente ao IGD. O segundo grupo de impactos, por sua vez, está vinculado a efeitos do próprio PBF, que poderiam ser reforçados por melhorias em sua gestão, mas dependem de muitas outras ações no âmbito do programa.

#### 3.1.5.1. Impactos diretos

A utilização dos recursos do IGD na contratação e capacitação de equipes e na ampliação e melhoria das infraestruturas físicas e tecnológicas voltadas para as atividades de gestão do PBF e do Cadastro Único, listadas nos resultados da política, podem ter impacto direto na melhoria das condições de atendimento dos beneficiários do PBF. Espera-se que essas ações tornem o atendimento às famílias mais rápido, o que poderia impactar no tempo decorrido entre o agendamento e a realização de um atendimento solicitado nos Postos do Cadastro Único, dado informado pelos próprios municípios no Censo SUAS. Em termos mais gerais, a qualidade do atendimento nos CRAS também pode ser mensurada pelo Indicador de Desenvolvimento do CRAS (IDCRAS), um indicador multidimensional que varia de 0 a 5 e incorpora aspectos da infraestrutura, recursos humanos e prestação dos serviços dessas unidades. Evidentemente, a qualidade e celeridade do atendimento não estão relacionadas apenas à disponibilidade orçamentária, podendo ser influenciadas por outros fatores não necessariamente cobertos pelo IGD.

**Quadro 8 – Modelo lógico do IGD: impactos diretos e indicadores**

Impactos	Indicador Proposto	Periodicidade	Fonte de dados
Ampliação do acesso a programas sociais	Proporção de famílias com cadastro atualizado no Cadastro Único em relação a estimativa de famílias de baixa renda no município	Anual	SAGICAD / Estimativas IPEA
	Quantidade de Programas usuários do Cadastro	Anual	SAGICAD
Maior engajamento dos entes federados na gestão do PBF e Cadastro Único	Percentual de municípios com IGD > 0,9*	Anual	VISDATA
Melhoria das condições de atendimento dos beneficiários do PBF	Percentual de CRAS com IDCAS > 4*	Anual	Censo SUAS
	Média de dias decorridos entre o agendamento e a realização do atendimento nos CRAS*	Anual	Censo SUAS
	Média de dias decorridos entre o agendamento e a realização do atendimento nos Postos do Cadastro Único*	Anual	Censo SUAS

**Fonte:** Elaboração própria.

**Nota:** (\*) Indicadores novos, ainda não calculados pela gestão do IGD.

Um outro impacto importante seria o maior engajamento dos municípios e estados na gestão do PBF e do Cadastro Único, tendo em vista que os recursos repassados são proporcionais a tal engajamento. Alguns dos resultados elencados na subseção anterior – maior acompanhamento das condicionalidades e maior atualização do Cadastro Único – se refletem, justamente, nesse maior engajamento. Ele pode ser mensurado pelos próprios IGD-M e IGD-E.

A atualização do Cadastro Único pode impactar no número de pessoas incluídas nele e no número de programas que se utilizam dele para selecionar e acompanhar seus beneficiários. No modelo lógico, esses impactos foram traduzidos como “ampliação do acesso a programas sociais”, a qual seria mensurada pela cobertura do Cadastro em relação à estimativa do total de famílias de baixa renda e pelo próprio número de programas que utilizam o cadastro. Importante ressaltar que, em alguns municípios, a cobertura do Cadastro Único já supera as estimativas e que a adesão de novos programas sociais ao Cadastro não depende exclusivamente de sua qualidade, mas das características e objetivos dos programas, bem como de decisões políticas no âmbito das três esferas governamentais.

### 3.1.5.2. Impactos indiretos

O segundo grupo de impactos descreve, na verdade, aspectos indissociáveis do próprio PBF: a focalização do programa e a melhoria dos indicadores de educação e saúde relacionados às suas condicionalidades. Em última instância, as melhorias de gestão visam à melhoria do programa, facilitando o alcance de seus objetivos. Cabe destacar, porém, que tais impactos dependem de muitos outros fatores, não necessariamente relacionados à gestão e ao IGD em si. Em relação ao orçamento do PBF, o montante de recursos distribuídos de acordo com o índice é muito pequeno em relação ao total





transferido às famílias. Os impactos do IGD sobre os indicadores desta subseção, portanto, são limitados e de difícil mensuração, tendo em vista o desafio de isolar o efeito desta política dos demais.

**Quadro 9 – Modelo lógico do IGD: impactos indiretos e indicadores**

Impactos	Indicador Proposto	Periodicidade	Fonte de dados
Contribuir para a melhoria de indicadores de educação	Percentual de crianças e adolescentes do Programa Bolsa Família com frequência escolar acima da regulamentada pelo PBF	Bimestral	Sicon / DECON
Contribuir para a melhoria de indicadores de saúde	Percentual de crianças menores de 7 anos, beneficiárias do PBF, com a vacinação em dia	Semestral	Sicon / DECON
	Percentual de crianças menores de 7 anos, beneficiários do PBF, com acompanhamento alimentar e nutricional realizado	Semestral	Sicon / DECON
	Percentual de gestantes do PBF com acompanhamento pré-natal	Semestral	Sicon / DECON
Melhoria na focalização do PBF	Proporção de pessoas acima da linha da pobreza do PBF que recebem o PBF (Erro de Inclusão, utilizando a linha internacional de pobreza de US\$2,15)*	Anual	PNADC
	Proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza do PBF que não recebem o PBF (Erro de Exclusão, utilizando a linha internacional de pobreza de US\$2,15)*	Anual	PNADC

**Fonte:** Elaboração própria.

**Nota:** (\*) Indicadores novos, ainda não calculados pela gestão do IGD.

A maior atualização do Cadastro Único também pode gerar uma melhor focalização do PBF, ao possibilitar a inclusão de novas famílias com perfil do programa e o acompanhamento mais frequente da renda e de outras informações das famílias já incluídas. A focalização é mensurada pelos dois tipos de erros possíveis para o programa: o erro de inclusão (percentual de famílias não pobres que recebem o benefício); e o erro de exclusão (percentual de famílias pobres que não recebem o benefício).

As condicionalidades do PBF têm como objetivo assegurar o acesso dos beneficiários às políticas de saúde e educação, de modo a promover uma melhoria da situação de vida das pessoas que ultrapasse o aumento da renda e romper com o ciclo intergeracional da pobreza. Acompanhar o cumprimento das condicionalidades de forma frequente busca principalmente identificar problemas ou dificuldades relacionadas ao acesso a essas políticas, de forma a mobilizar as áreas de assistência social, saúde e educação caso se faça necessário. O objetivo em última instância é o de assegurar o acesso a saúde e educação, por meio do monitoramento da frequência escolar, do acompanhamento nutricional e da agenda de vacinação das crianças e da realização das consultas pré-natal das gestantes. Esses foram, justamente, os indicadores selecionados para refletir esses impactos. Novamente, cabe esclarecer que seu comportamento depende de múltiplos fatores e que a capacidade de isolar, nos dados, a influência do IGD sobre eles é bastante limitada.





### 3.1.6. Considerações sobre o enfrentamento do problema público e o modelo lógico

O desenho da política de distribuição de recursos via IGD visa atacar, em maior ou menor grau, a maior parte das causas elencadas para o problema público aqui descrito. Sua legislação busca promover incentivos claros para a melhoria do desempenho das gestões subnacionais, visando alinhar os interesses destas com os do governo federal. Há uma relação direta entre desempenho local e recursos repassados, com estímulos adicionais para que os entes subnacionais adotem ações que aperfeiçoam os atendimentos e facilitam a articulação intersetorial. Além disso, são implementados descontos nos repasses quando há elevados saldos nas contas. Ao distribuir recursos segundo essa lógica, é de se esperar que os recursos recebidos pelos entes subnacionais sejam aplicados de forma a aperfeiçoar a gestão do PBF e do Cadastro Único, o que repercutiria em melhores indicadores e mais recursos. O alinhamento de interesses tende a promover uma gestão mais homogênea do PBF em todo o território nacional, embora permaneça o desafio de compatibilizar uma política com desenho único e a diversidade regional de um país como o Brasil.

Os recursos financeiros transferidos aos entes subnacionais via IGD, assim como colocado nos resultados do modelo lógico, aliviam os elevados custos administrativos enfrentados pelos estados e municípios, permitindo que as equipes técnicas de gestão e operação sejam ampliadas e capacitadas, que investimentos em espaços físicos mais adequados ao atendimento ao público sejam feitos e que a aquisição de equipamentos seja realizada. Estes resultados, por sua vez, se refletem também na melhoria do atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família e outras políticas sociais, como explicitado nos impactos do modelo lógico.

Assim, há uma racionalidade no modelo lógico elaborado, com a existência de uma lógica relacional entre os insumos, os processos/atividades e os produtos, que, de acordo com os indicadores utilizados, contribuem para os resultados almejados.

Um aspecto relevante e que não pôde ser plenamente respondido nas seções subsequentes, merecendo estudos mais aprofundados, se refere ao fato do desenho do IGD conseguir atuar efetivamente sobre as capacidades institucionais dos municípios com maiores fragilidades estruturais. O IGD, ao remunerar os bons resultados, pode gerar resultados adversos em municípios com menor capacidade de financiamento e baixas capacidades institucionais, que não atingem os requisitos para o recebimento de seus recursos. Sem os recursos adicionais para a gestão do PBF e do Cadastro Único, alguns deles poderiam não romper com uma gestão ineficiente. Por outro lado, se estes municípios puderem contar com o apoio técnico mais qualificado e próximo dos estados – que são remunerados também para dar assistência a eles –, o ciclo de gestão ineficiente e fraco desempenho poderia ser rompido e uma melhoria na gestão do PBF e do Cadastro Único poderia ampliar os recursos a serem recebidos.



## 4. Implementação

A avaliação de implementação analisou a execução do IGD, mostrando a complexidade da implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único nos municípios, as regras a serem seguidas para acessar os recursos, bem como os mecanismos de coordenação, de divulgação dos resultados e de participação social.

### 4.1. O Papel do IGD no acompanhamento e avaliação da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único executada pelos entes subnacionais

O IGD pode ser compreendido como um instrumento que possibilita a execução de políticas e programas implementados descentralizadamente, que fomenta a parceria entre entes autônomos, como os governos federal, estaduais e municipais, segundo as diretrizes definidas pelo governo central e as normativas das políticas - Programa Bolsa Família e Cadastro Único. Nesse sentido, ele se constitui, por um lado, numa ferramenta que requer, por parte do governo federal, o monitoramento contínuo das ações de gestão implementadas pelos entes subnacionais, de forma a atuar sobre as dificuldades que possam comprometer a identificação, o atendimento e o acompanhamento da população em situação de vulnerabilidade social, tradicionalmente com maior dificuldade em acessar seus direitos. Por outro lado, o IGD transfere recursos financeiros que possibilitam desenvolver e mobilizar capacidades institucionais dos entes subnacionais para a superação das dificuldades existentes.

#### 4.1.1. Monitoramento da Gestão Descentralizada

O monitoramento contínuo da gestão descentralizada é realizado por indicadores institucionalmente estabelecidos e é a partir deles que é calculado o IGD, que baliza as transferências de recursos financeiros aos entes subnacionais, como forma de “pagamento” pelos resultados alcançados. Cabe ressaltar que para o desenvolvimento dessa ferramenta houve a necessidade prévia de consolidação de atividades padronizadas por parte dos municípios, o desenvolvimento de sistemas informacionais a serem alimentados e a definição de indicadores que permitiriam o acompanhamento da efetiva implementação destas ações, bem como do nível de atingimento dos resultados. A estruturação de processos sistemáticos e regulares de acompanhamento das taxas de atualização cadastral e das taxas de acompanhamento das condicionalidades tanto de saúde quanto de educação são assim fundamentais para a geração mensal dos IGD-M, municipais, e IGD-E, estaduais<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Cabe ressaltar que o modelo lógico elaborado para esta avaliação teve por foco central a implementação do IGD pela ótica do governo federal e nesta perspectiva, os insumos para o cálculo do IGD são na prática os resultados das ações da implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único que ocorrem,



Parte dos resultados do PBF e do Cadastro Único podem ser acompanhados por meio dos indicadores que compõem o IGD, sobretudo os relacionados à atualização cadastral e ao acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, que atuam respectivamente sobre a focalização dos programas sociais e a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza. Outros aspectos da gestão do PBF, como a gestão de benefícios e a fiscalização do programa nos municípios, não são acompanhadas diretamente pelos indicadores do IGD e contam com sistemas específicos para seu monitoramento.

#### 4.1.2. O Cadastro Único e a atualização cadastral

O Cadastro Único funciona como um portal de acesso das famílias de baixa renda ao sistema de proteção social não contributivo. No entanto, para que esse portal cumpra seu objetivo de incluir a população socialmente vulnerável nos programas sociais, dentre os quais o PBF se destaca, deve se constituir numa base de dados constantemente atualizada e, para isso, os municípios necessitam de equipes que cadastrem e atualizem continuamente suas informações. Assim sendo, há nos municípios equipes que precisam ser capacitadas para realizar busca ativa e preencher corretamente o formulário do Cadastro Único<sup>10</sup>.

Cabe observar, no entanto, que em março de 2025 o Cadastro Único passou por transformações profundas, que estão alterando a forma de atualização das informações das famílias. A interoperabilidade do sistema do Cadastro Único com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), implementada recentemente, tende a alterar parte do trabalho da captação de dados realizada por meio dos formulários nos municípios. E, nesse sentido, seria recomendável uma análise mais aprofundada dos impactos dessa mudança também sobre a taxa de atualização cadastral, verificando se este continua sendo o indicador mais indicado a ser monitorado pelo IGD.

De acordo com o Censo SUAS de 2023, há um total de 31.119 pessoas envolvidas com a gestão do Cadastro Único e do PBF nas pastas de assistência social de estados e municípios. Dentre essas, 17.605 estavam alocadas nos postos de cadastramento, enquanto 9.526, nos CRAS, onde geralmente também são prestados serviços de cadastramento<sup>11</sup>.

Para o entendimento dos processos de trabalho realizados nos municípios, que são essenciais para garantir a qualidade Cadastro Único, é importante mencionar que, em 2024, cerca de 7 milhões de famílias foram incluídas nos processos de Averiguação e

---

sobretudo, nos municípios. Dada a importância de se entender a magnitude e importância dos processos monitorados pelo IGD, optou-se por um maior detalhamento dos processos do âmbito municipal na avaliação de implementação.

<sup>10</sup> Para que um cadastro tenha qualidade, tanto a forma de questionar quanto de preencher as informações do formulário precisam ser padronizadas.

<sup>11</sup> Por volta de 4 mil pessoas trabalham com a gestão do Cadastro Único e PBF, mas não diretamente com o cadastramento.



Revisão Cadastral, com o objetivo de corrigir e atualizar os dados do Cadastro Único<sup>12</sup>. Esse total representava aproximadamente um terço de total de famílias em situação de pobreza do Cadastro Único no período, evidenciando uma expressiva quantidade de atendimentos a serem realizados pelos municípios. O Cadastro Único contava em maio de 2025 com 41,4 milhões de famílias cadastradas, sendo que mais de 79% desses cadastros estavam atualizados em maio de 2025<sup>13</sup>.

#### 4.1.3. Acompanhamento das condicionalidades do PBF

O Cadastro Único, além de identificar e caracterizar a população de baixa renda, possui papel fundamental na gestão das condicionalidades do PBF. A partir dos dados cadastrais e da identificação das famílias beneficiárias são gerados os públicos a serem acompanhados pelas condicionalidades do Programa. Com uma periodicidade bimestral, o Sistema de Condicionalidades (SICON) gera os públicos para o acompanhamento da educação, composto por crianças e adolescentes com idades entre 4 e 17 anos. O acompanhamento desse público é executado pelas escolas em que estão matriculados, sob a coordenação dos gestores municipais das áreas de assistência social e educação do PBF nos municípios.

No último bimestre de 2024, havia 19,1 milhões de estudantes para monitoramento da frequência escolar pelas escolas. Deste total, 86% foram acompanhados e, dentre os acompanhados, 4,7%<sup>14</sup> não tiveram a frequência mínima regulamentada atingida. Estando em descumprimento das condicionalidades, essas crianças e adolescentes deveriam ser assistidos pelas áreas de educação e assistência social para que, tendo suas dificuldades identificadas, pudessem receber apoio, quando necessário, para assegurar o acesso pleno à educação.

Para o acompanhamento da saúde, o SICON gera semestralmente o público para acompanhamento, formado por mulheres com idades entre 14 e 44 anos – para identificação da realização do pré-natal caso estejam gestantes – e crianças até 7 anos – para verificação da vacinação e acompanhamento nutricional. Da mesma forma que na educação, o acompanhamento da saúde acontece nos equipamentos públicos dos municípios ou é realizado pelas equipes da Saúde da Família.

No segundo semestre de 2024, havia um total de 25 milhões de mulheres e, 88,1% deste total, foram acompanhadas. Durante a realização do acompanhamento, foram identificadas 567.263 gestantes e, dessas, 99,9% estavam realizando o pré-natal e, portanto, cumprindo com as condicionalidades. Dentre as crianças, o público a ser

---

<sup>12</sup> Para que as famílias acessem programas como o PBF, Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), os municípios precisam qualificar as informações cadastrais de famílias em que foram encontradas inconsistências de renda ou composição familiar, além de atualizar as informações dos cadastros que tenham sido atualizados há mais de 24 meses.

<sup>13</sup> VIS DATA 3, consultado em 05 de junho de 2025, <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>

<sup>14</sup> Esse percentual se refere mais especificamente ao observado no mês de novembro de 2024. Em outubro, esse percentual foi de 4,54%.



acompanhado foi, no mesmo período, de 9,4 milhões. Deste total, foram acompanhadas pela saúde 61,2%, das quais mais de 5,7 milhões de crianças estavam com a vacinação em dia e mais de 5,6 milhões foram acompanhadas pela vigilância alimentar e nutricional, revelando um nível de descumprimento de condicionalidades na área ínfimo, de 0,4% dentre as acompanhadas<sup>15</sup>.

O acompanhamento das condicionalidades do PBF requer esforço intersetorial tanto nos estados<sup>16</sup> quanto nos municípios para assegurar o acesso dos beneficiários do PBF aos serviços básicos das áreas de educação e saúde, assim como para a oferta de acompanhamento socioassistencial às famílias com dificuldades de acesso. Por meio do IGD consegue-se monitorar o efetivo acesso das famílias do PBF aos serviços de saúde e educação. A qualidade dessas entregas, no entanto, depende da estrutura e demais características dos serviços ofertados em cada município.

#### 4.1.4. Avaliação da Implementação dos entes subnacionais

De modo geral, as ações vinculadas às condicionalidades e ao Cadastro Único, sob responsabilidade dos municípios, são efetivamente realizadas e monitoradas pelo IGD, sendo possível identificar dificuldades por parte dos municípios em áreas específicas, que potencializam as correções de rotas. Apesar dos resultados positivos sobre a gestão nos municípios, que serão aprofundados na seção de resultados, persistem lacunas importantes na gestão dos entes subnacionais, como a baixa capacidade institucional e as dificuldades em integrar serviços, manter equipes qualificadas e superar limitações tecnológicas (Ribeiro et al., 2025).

Como salienta Ribeiro et al. (2025), a atualização cadastral e o acompanhamento das condicionalidades de saúde são os processos que enfrentaram maiores dificuldades pelos entes subnacionais, dificuldades estas afetadas também pelas disparidades intra e extrarregionais e pelas características socioeconômicas e demográficas<sup>17</sup>. Parente (2015) evidencia que municípios de maior porte, dada a quantidade de famílias beneficiárias do PBF, podem ter os sistemas locais sobrecarregados, impactando no efetivo acompanhamento das famílias (Parente, 2015, *apud* Ribeiro et al., 2015). Os municípios menores, por outro lado, enfrentam desafios relacionados à falta de infraestrutura e recursos humanos, como a ausência de equipes dedicadas e a dificuldade de acesso a ferramentas tecnológicas (Araújo et. Al, 2015, *apud* Ribeiro et al., 2015).

---

<sup>15</sup> O total de crianças em descumprimento de condicionalidades foi de 119.381 no segundo semestre de 2024.

<sup>16</sup> Os estados podem desenvolver estratégias intersetoriais mais amplas, que apoiem o acompanhamento dos beneficiários do PBF, ou organizar e apoiar o acompanhamento das condicionalidades do PBF por meio das Comissões intersetoriais do PBF.

<sup>17</sup> Isso foi observado nos primeiros anos de implementação do IGD até 2020, quando há uma ruptura nos processos, decorrente da pandemia. A partir de 2023, tanto a atualização cadastral como o acompanhamento de saúde apresentaram recuperação mais rápidas do que o acompanhamento da educação, como será aprofundado na seção 6.



Segundo Ribeiro et al. (2025), os desafios enfrentados na implementação do PBF e do Cadastro Único em alguns municípios, seja pela concentração de beneficiários, ausência de recursos adequados ou baixa capacidade institucional, demonstram uma certa limitação do IGD como instrumento de fortalecimento institucional e equidade na gestão pública, demandando estratégias adicionais junto aos estados e um olhar e acompanhamento mais aprofundados sobre os municípios com piores resultados. Ribeiro et al. (2025) explicita que a implementação de políticas por meio da descentralização demanda repasses financeiros, mas também apoio técnico contínuo aos entes subnacionais, com capacitação continuada dos profissionais envolvidos e desenvolvimento de estratégias intersetoriais.

Nesse sentido, cabe destacar a estratégia de acompanhamento dos Municípios Prioritários (MUPs), que, após ter sido abandonada no passado, foi retomada em 2024. A Estratégia MUPs, como é chamada, identifica municípios com maiores dificuldades ou fragilidades na gestão do PBF e do Cadastro Único e fornece às Coordenações Estaduais informações qualificadas para que possam dar o devido apoio técnico a esses municípios. Além dos indicadores do IGD, outros indicadores avaliados são: a execução dos recursos do IGD-M, taxa de famílias unipessoais no PBF e capacidade de atuação na gestão de benefícios. A implementação da estratégia em 2024 alcançou resultados positivos, sobretudo nas taxas de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação<sup>18</sup>.

## 4.2. O Cálculo do IGD e as regras de acesso aos recursos do IGD

### 4.2.1. Regras de Acesso

Para acessar os recursos financeiros do IGD, há regras bem definidas, que se mantêm, de certa forma, estáveis desde a primeira regulamentação, com alterações mais substantivas apenas no que se referem aos chamados incentivos. Nesse contexto, a Portaria MDS Nº 1.041 de 2024 define que o acesso aos recursos é condicionado à performance de cada estado e município nas ações de gestão descentralizada do PBF, medido pelos índices IGD-M (municípios) e IGD-E (estados).

O IGD-M é resultado da multiplicação de quatro fatores, quais sejam:

- a. Fator (1) de operação, composto pelas três taxas, de atualização cadastral (TAC), de acompanhamento da frequência escolar (TAFE) e de acompanhamento da agenda de saúde (TASS)<sup>19</sup>;

---

<sup>18</sup> Os resultados da Estratégia MUPs foram compartilhados pelos gestores do IGD com os avaliadores em maio de 2025.

<sup>19</sup> Taxa de Atualização Cadastral (TAC): calculada mensalmente pela divisão do quantitativo de cadastros atualizados de famílias com renda per capita até meio salário-mínimo no Cadastro Único do município (estado) pelo total de cadastros de famílias com renda per capita até meio salário-mínimo no Cadastro





- b. Fator (2), vinculado aos requisitos do SUAS<sup>20</sup>;
- c. Fator (3), vinculado ao registro da comprovação de gastos (os Fundos Municipais e Estaduais devem apresentar aos respectivos Conselhos a prestação de contas dos recursos recebidos);
- d. Fator (4,) vinculado ao registro da aprovação total da comprovação de gastos (os Conselhos Municipais e Estaduais devem ter aprovado a prestação de contas apresentada pelos respectivos Fundos).

Os fatores de 2 a 4 são dicotômicos, de sorte que o não cumprimento de qualquer uma dessas obrigações resulta em um valor zero para o respectivo fator. O IGD-M em si é o resultado da multiplicação dos fatores, o que na prática significa que o IGD-M é igual ao Fator 1 – operação, exceto em caso de descumprimento de algum fator de 2 a 4.

O Fator 1 apresenta a seguinte fórmula:

$$Fator\ 1 = \frac{TAC + \left(\frac{TAFE + TAAS}{2}\right)}{2}$$

Os recursos a serem transferidos para os municípios resultam da multiplicação do IGD-M pelo número de famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo com cadastro atualizado (últimos 24 meses) no Cadastro Único (respeitado o limite das estimativas de famílias com esse perfil) e pelo valor definido por família, atualmente R\$ 3,25. Ao valor resultante (ou ao valor de R\$3.200, quando o município não atingir esse mínimo), podem ser acrescidos os seguintes incentivos:

- a. 3% ao município que atualizou, nos últimos 365 dias, os dados dos responsáveis municipais<sup>21</sup> (até o limite de R\$ 3.000);
- b. 5% de acordo com o percentual de famílias em fase de suspensão por condicionalidade acompanhadas pela Assistência Social;
- c. 5% para municípios que instituírem Comissão Intersectorial do PBF e tiverem os dados sobre seus membros atualizados no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) nos últimos 365 dias; e

---

Único do município (estado). São considerados atualizados os cadastros que possuem até dois anos desde a data de sua inclusão ou última atualização. Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE): calculada bimestralmente pela divisão do quantitativo de beneficiários acompanhados na condicionalidade de educação no município (estado) pelo total de beneficiários com perfil para acompanhamento da condicionalidade de educação no município (estado). O resultado do bimestre é repetido em todos os seus respectivos meses. Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS): calculada semestralmente pela divisão do público com perfil saúde no município (estado) e com informações de acompanhamento de condicionalidade de saúde, pelo número total do público com perfil saúde no município (estado). As condicionalidades de saúde envolvem a realização de vacinação e o acompanhamento do estado nutricional dos beneficiários que tenham até sete anos de idade incompletos, além da realização de pré-natal das gestantes. O resultado do semestre é repetido em todos os seus respectivos meses.

<sup>20</sup> Possuir Conselho Municipal (Estadual) de Assistência Social, Plano Municipal (Estadual) de Assistência Social e Fundo Municipal (Estadual) de Assistência Social.

<sup>21</sup> Os dados dos seguintes responsáveis municipais: d(a) Secretário (a) titular do órgão responsável pela política de assistência social, do Coordenador d(a) do Programa Bolsa Família e do Coordenador d(a) do Cadastro Único no sistema SIGPBF.



- d. R\$ 50,00 por cada cadastramento ou atualização cadastral feita no domicílio da família no mês anterior.

Cabe ressaltar que os incentivos, diferente dos fatores que compõem o IGD, foram sendo introduzidos ao longo do tempo, de acordo com a identificação de novas ações que se pretendia consolidar nas gestões locais. A partir da identificação de que o descumprimento de condicionalidades estava muitas vezes relacionado a um maior nível de vulnerabilidade das famílias, a gestão federal optou por incentivar o acompanhamento dessas famílias pela assistência social nos municípios. Dada a necessidade de realização de cadastramento e atualização cadastral nos domicílios por diversos motivos e o custo mais elevado associado a essas visitas, também houve a necessidade de promover incentivos nesse sentido. Por último, na última portaria de dezembro de 2024, tendo sido identificada a importância do fortalecimento da intersectorialidade entre as áreas sociais para uma melhor gestão do PBF, foram criados incentivos para a constituição das Comissões Intersetoriais nos municípios.

O IGD-E possui os mesmos fatores do IGD-M e conta com um fator adicional, relacionado ao registro da Comissão Intersetorial do Programa Bolsa Família para recebimento dos recursos. Esta Comissão é composta pelas áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, sendo facultada a participação de outras áreas, e deve estar instituída e registrada no SigPBF<sup>22</sup>.

No caso dos estados, não há os mesmos incentivos dos municípios e o IGD-E é multiplicado pelo teto financeiro de repasse. O valor máximo que cada estado terá direito é determinado a partir do teto global para as transferências aos estados<sup>23</sup>, que não deve ultrapassar 3% do orçamento previsto para o IGD-PBF; do número de cadastros atualizados de famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo existentes no estado; do número de municípios do estado e o tamanho de seu território<sup>24</sup>.

Tanto os municípios quanto os estados também estão sujeitos à aplicação do fator redutor, relacionado ao saldo em conta dos recursos previamente recebidos via IGD. O desconto se aplica gradativamente<sup>25</sup>:

- a. desconto de 90% do valor a receber, quando o saldo ultrapassar 24 parcelas acumuladas;
- b. desconto de 60% do valor a receber, quando o saldo for maior que 18 parcelas, até 24 parcelas acumuladas;
- c. desconto de 40% do valor a receber, quando o saldo for maior que 12 parcelas, até 18 parcelas acumuladas;

---

<sup>22</sup> Para o fator de operação, os dados estaduais são agregações dos resultados de seus respectivos municípios, tendo em vista que, ao desenvolver atividades de capacitação, apoio técnico e monitoramento, o estado contribui para a melhoria de seu desempenho.

<sup>23</sup> A definição do teto aos estados é realizada anualmente, via Portaria do MDS.

<sup>24</sup> A Portaria MDS Nº 1.041 prevê que a SENARC poderá adicionar novos parâmetros ao cálculo.

<sup>25</sup> O redutor financeiro não será aplicado quando o saldo for de até 90 mil reais para os municípios e 500 mil reais para os estados.





- d. desconto de 20% do valor a receber, quando o saldo for maior que 6 parcelas, até 12 parcelas acumuladas;
- e. ausência de desconto, quando o saldo for menor ou igual a 6 parcelas acumuladas.

Finalmente, para fazer jus ao recebimento dos recursos do IGD, estados e municípios precisam alcançar valores mínimos no próprio IGD e nas taxas que o compõem, conforme a tabela a seguir, que apresenta os valores vigentes desde janeiro de 2025 e os valores que entrarão em vigor a partir de janeiro de 2026.

**Tabela 1** - Valor mínimo dos indicadores de IGD-M e IGD-E, e seus respectivos componentes, para que municípios e estados recebam os recursos referentes à política

Indicador	jan/25		jan/26	
	Municípios	Estados	Municípios	Estados
IGD-M / IGD-E	0,6	0,6	0,65	0,7
TAC	0,7	0,7	0,75	0,75
TAFE	0,4	0,5	0,5	0,6
TAAS	0,4	0,5	0,5	0,6

**Fonte:** Elaboração própria a partir das informações do Caderno IGD 2025.

Por fim, cabe destacar que a complexidade no cálculo do IGD, com a mensuração do Fator (1), verificação dos Fatores (2 a 4) e checagem dos saldos e dos incentivos, teria ganhos de eficiência se contasse com um sistema automatizado, que fosse, preferencialmente, interoperável com o SICON, com o sistema de prestação de contas e com um sistema de gestão da qualidade do Cadastro Único.

#### 4.2.2. Cálculo do IGD e transferência dos recursos

Com uma periodicidade mensal, o DEOP/SENARC: a) calcula os IGD-M e IGD-E, utilizando como insumos as taxas de atualização cadastral, taxas de acompanhamento das condicionalidades e dados relativos aos incentivos à gestão municipal; b) identifica os entes subnacionais que se qualificam para o recebimento dos recursos a partir dos registros e aprovação da prestação de contas dos entes subnacionais; e c) calcula os valores a serem repassados por meio do Fundo Nacional de Assistência Social.

Uma vez que os recursos estão disponíveis para uso dos entes subnacionais, estes podem utilizá-los para uma ampla gama de finalidades vinculadas à gestão e operacionalização do PBF e do Cadastro Único. Entre os municípios, Ribeiro et al. (2025) observou o uso desses recursos para custeio da estrutura e das atividades de atendimento das famílias do PBF; de atividades de articulação intersetorial para ampliação do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social; e de atividades de identificação e cadastramento desenvolvimento de atividades voltadas à identificação, cadastramento e atualização cadastral. Entre os estados, por sua vez, as ações de capacitação envolvendo os municípios foram as que mais se destacaram.

Cabe ressaltar que há certa flexibilidade nos tipos de despesas que podem ser financiados, que são detalhados na Portaria MDS Nº1.041. Esse detalhamento denota



um esforço da gestão do IGD em disciplinar e dar mais clareza à utilização dos recursos transferidos e se constitui num avanço, relativamente, às Portarias anteriores.

Embora o IGD tenha por objetivo aferir resultados, calcular o montante de recursos e incentivar a obtenção de resultados na gestão estadual, distrital e municipal, não há como precisar a magnitude dos incentivos financeiros em face dos custos incorridos pelos entes subnacionais, uma vez que, como será aprofundado na Seção 7, não há estimativas recentes e detalhadas dos custos totais incorridos pelos entes federais na gestão do PBF e do Cadastro Único.

Ao longo do tempo, todos os 5.570 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal já receberam recursos do IGD, ainda que mês a mês exista uma variação e nem todos os entes subnacionais cumpram integralmente todos os requisitos para que os recursos sejam repassados. Em dezembro de 2024, por exemplo, apenas 79 municípios (1,4% do total) não receberam repasses, sendo que 70 destes tinham saldo em conta. No mesmo mês, todos os estados também receberam recursos do IGD-E. Mas é importante notar a variação sazonal nesses dados. Nos inícios de ano muitas das pastas responsáveis pela gestão do Cadastro Único e do PBF ainda não tiveram seus gastos apresentados e aprovados nos respectivos conselhos de assistência social - apresentação e aprovação essas que são condições *sine qua non* ao recebimento do IGD. Detalhamento da análise sobre o acesso dos entes subnacionais aos recursos do IGD é abordado na seção 7.

### 4.3. Coordenação da execução do IGD

O IGD pode ser entendido como um instrumento que apoia a coordenação da gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único, que, como colocado na Seção 3 - Desenho da Política, conta com diversos atores nas áreas de assistência social, saúde e educação nos três níveis governamentais. Para que os entes subnacionais possam operar o PBF e o Cadastro Único é obrigatório que tenham formalizado a adesão à gestão dessas duas políticas com a designação formal de: a) um gestor municipal/estadual – Secretário de Assistência Social; b) de coordenadores do PBF e Cadastro Único; e c) formação de Comissão Intersetorial local do PBF. O termo de adesão é assinado digitalmente pelo prefeito, governador ou representante legal e deve ser anualmente atualizado. A partir da adesão, os entes federativos se comprometem a garantir equipe técnica qualificada, infraestrutura mínima e execução das atividades conforme diretrizes do MDS. E em contrapartida tornam-se aptos a receber os recursos do IGD, desde que todas as regras explicitadas acima sejam cumpridas.

Observa-se, assim, que o termo de adesão é um instrumento central para o estabelecimento da coordenação por parte do MDS, formalizando a atuação voluntária dos entes subnacionais e facilitando a operacionalização e responsabilização no âmbito das duas políticas. O Termo de Adesão formaliza a atuação dos atores da assistência social, criando uma espécie de rede de operacionalização do PBF e do Cadastro Único composta pelos três níveis governamentais. Nessa rede, o IGD possui papel de extrema importância, pois monitora a gestão dos entes subnacionais e apoia, por meio das transferências monetárias e da assistência técnica, a adequação da gestão local.



No entanto, o engajamento das áreas de saúde e educação não possui um instrumento semelhante de coordenação, dependendo do estabelecimento de esforços intersetoriais em cada esfera governamental. Apesar da possibilidade de utilização dos recursos do IGD pelas áreas de saúde e educação, há ainda desconhecimento e uma certa resistência por parte de gestores locais em facilitar o uso do recurso, como aponta Ribeiro. et al. (2025).

O Decreto Nº12.064, que regulamenta o PBF explicita claramente a responsabilidade dos Ministérios da Educação e da Saúde no acompanhamento das condicionalidades do PBF, prevê em seu Art. 44 a criação de um Comitê Interministerial de Ações Integradas do Programa Bolsa Família, destinado a garantir a intersetorialidade do PBF e a implementação de ações complementares necessárias ao acompanhamento das condicionalidades. Este Comitê, no entanto, não foi instituído até o momento.

Por fim, cabe mencionar que, em resposta a questionamentos dos avaliadores, a SENARC informou que aspectos relativos à definição dos patamares mínimos do IGD são discutidos com os responsáveis pela gestão do PBF e do Cadastro Único nos estados e municípios, bem como com o Congregado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS).

#### 4.4. Disponibilização de dados e participação social na implementação e avaliação da política

##### 4.4.1. Disponibilização de Dados

Conforme definido na Portaria MDS Nº 1.041, cabe à SENARC, após o cálculo mensal do IGD e a transferência dos recursos via FNAS, a publicação mensal no site do MDS dos resultados atualizados do IGD e dos valores financeiros transferidos aos entes subnacionais. Essas informações são efetivamente publicizadas em diversas ferramentas do Ministério, que estão sob a responsabilidade da SAGICAD, entre as quais, temos:

- VISDATA:  
<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>
- Relatório de Informações:  
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>
- Dados abertos:  
<https://dados.gov.br/dados/organizacoes/visualizar/ministerio-do-desenvolvimento-e-assistencia-social-familia-e-combate-a-fome>
- Programa Bolsa Família e Cadastro Único no seu município:  
<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/>

Todas essas ferramentas têm acesso público, o que possibilita que, sobretudo os resultados do fator 1, relacionado ao desempenho dos entes subnacionais na



atualização cadastral e acompanhamento das condicionalidades do PBF, assim como recebimento de recursos financeiros do governo federal sejam transparentes. No que se refere ao cálculo dos incentivos, à prestação de contas e aos saldos dos recursos do IGD nas contas municipais e estaduais, não há ampla disponibilidade de acesso.

As equipes municipais e estaduais têm acesso a todas as informações sobre a gestão do Cadastro Único e do PBF, por meio do SIGPBF, sistema que reúne uma ampla gama de informações para execução, monitoramento e avaliação local das duas políticas. Neste sistema são disponibilizadas informações sobre as famílias beneficiárias, sobre as condicionalidades, listagens para apoio a visitas domiciliares, acompanhamento de processos de averiguação e revisão cadastral, dos processos de bloqueio, cancelamento ou reversão de benefícios, situação da folha de pagamentos. E podem ser gerados relatórios personalizados, exportados dados, além de verificados os respectivos IGDs. Há, portanto, por parte dos estados e municípios, acesso total às informações necessárias para a gestão local verificar seus resultados e desenvolver estratégias de atuação.

Em relação às informações das condicionalidades de saúde e educação, as coletas da frequência escolar e do acompanhamento da agenda de saúde são realizadas por sistemas dessas duas áreas, respectivamente, Sistema Presença e Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde (BFA). O acesso a informações mais detalhadas por parte dos entes subnacionais se dá por meio desses sistemas ou pelo SICON. O SICON pode ser acessado por meio do SIGPBF e recebe, consolida e integra as informações das condicionalidades de educação e saúde, permite a geração de relatórios e disponibiliza as informações para os gestores do PBF. Os gestores do PBF, tanto estaduais quanto municipais, geralmente da área de assistência social, podem dar permissão aos respectivos gestores das áreas de educação e saúde ao SICON, tornando a informação acessível para o desenvolvimento de estratégias intersetoriais de atuação.

#### 4.4.2. Participação Social

No âmbito da gestão do Cadastro Único e do PBF e mais especificamente da própria operacionalização do IGD, os Conselhos Estaduais e Municipais possuem um papel extremamente importante, estabelecido pela Portaria MDS Nº1.041.

Em primeiro lugar, está previsto que as atividades a serem desenvolvidas com os recursos do IGD deverão ser planejadas anualmente de forma articulada entre a coordenação do PBF e do Cadastro Único e o conselho de assistência social do respectivo ente federativo. Esse planejamento deve integrar os planos de assistência social, que são discutidos nos conselhos, de forma que há participação social, em tese, desde o planejamento da utilização dos recursos.

Além disso, os entes subnacionais devem destinar ao menos 3% dos recursos recebidos via IGD para o fortalecimento de atividades de apoio técnico e operacional dos conselhos de assistência social, uma vez que estes são os responsáveis pelo controle social do PBF e Cadastro Único. Há também a previsão na supracitada portaria de



utilização dos recursos do IGD no fomento à participação social, que pode se realizar por meio do apoio à organização de fóruns de usuários das políticas.

Por fim, cabe destaque ao papel desempenhado pelos conselhos na aprovação da prestação de contas da execução dos recursos transferidos pelo IGD e na comprovação dos gastos. De acordo com a Portaria MDS Nº1.41, a comprovação de gastos dos recursos do IGD deve acompanhar a prestação de contas anual dos fundos de assistência social e ficar à disposição dos órgãos de controle interno e externo para verificação. Aos conselhos de assistência social cabe apreciar e deliberar sobre a comprovação dos gastos<sup>26</sup>.

Para o MDS, os resultados alcançados pelos entes subnacionais no IGD são considerados como prestação de contas dos recursos transferidos.

Acredita-se assim que tanto a disponibilização de dados quanto a atuação dos conselhos de assistência social são aspectos suficientes para que a sociedade exerça o controle social na implementação do IGD, assim como na implementação do PBF e do Cadastro Único. No entanto, a ampla transparência das informações não se constitui em reconhecimento do papel do IGD como instrumento central na implementação do PBF e do Cadastro Único.

Um último aspecto a ser considerado ao se tratar da implementação do IGD diz respeito à gestão de riscos na execução da política. Embora os riscos estratégicos do MDS, os quais contemplam os riscos associados aos objetivos e metas estratégicas do Planejamento Estratégico (PEI), sejam acompanhados e monitorados trimestralmente pela Secretaria Executiva, não foi identificada a existência de processos sistemáticos de gestão de riscos relacionados ao IGD especificamente.

---

<sup>26</sup> O MDS disponibiliza um Sistema de Informação para que os conselhos registrem o resultado de sua análise. Em caso de aprovação parcial ou reprovação das contas, os conselhos informam sua decisão e os valores reprovados deverão ser restituídos ao respectivo fundo de assistência social.



## 5. Governança

### 5.1. Institucionalização e organização do processo decisório na condução da política

#### 5.1.1. Estruturação das atribuições dos atores na política pública: abordagens formais e informais para a compreensão de competências, responsabilidades, colaboração e responsabilização

O Decreto nº 12.064/2024 regulamenta a Lei nº 14.601/2023 e, em seus artigos 6º a 16, institui o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), composto pelo IGD-M, destinado a municípios e ao Distrito Federal, e pelo IGD-E, voltado aos estados. Os índices são calculados periodicamente e refletem os resultados na gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único. O MDS é responsável por regulamentar os critérios, parâmetros e procedimentos do IGD. A Portaria MDS nº 1.041/2024 detalha o funcionamento do índice e, conforme seu art. 10, *“o cálculo, a gestão e os recursos do IGD são de responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, e os valores auferidos serão descentralizados pela SENARC por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os fundos de assistência social dos municípios, estados e Distrito Federal”*.

Completam o arcabouço legal a Lei nº 14.600/2023, que define, em seu art. 27, as competências do MDS; o Decreto nº 11.392/2023, que aprova a estrutura regimental e o quadro de cargos do Ministério; e a Portaria MDS nº 1.013/2024, que detalha as unidades administrativas. Outras normas fortalecem a governança e os papéis institucionais: a Portaria nº 1.058/2025 trata da gestão de condicionalidades; a nº 1.030/2024 define os instrumentos de adesão ao PBF e ao Cadastro Único; a nº 1.014/2024 trata do acompanhamento de correções; a nº 930/2023 institui Câmaras Técnicas de apoio ao Comitê Interno de Governança; e a nº 897/2023 estabelece normas para gestão de benefícios e revisão cadastral.

A SENARC executa o IGD em nível federal, com apoio da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), responsável por aspectos do Cadastro Único, e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que atua via SUAS e articulação com secretarias locais. Os recursos são transferidos pelo FNAS aos fundos de assistência social, sob controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e dos conselhos estaduais, municipais e distrital, responsáveis também pela aprovação das prestações de contas. No acompanhamento das condicionalidades do PBF, atuam os Ministérios da Saúde e da Educação, por meio da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI), em articulação com o MDS e os entes subnacionais. Comissões Intersetoriais do PBF reúnem representantes da assistência social, saúde e educação.





Cabe às secretarias municipais de assistência social articularem ações com as áreas de saúde e educação. Os estados devem apoiar tecnicamente, monitorar municípios, gerenciar o IGD-E e manter interlocução com o governo federal. A cooperação federativa orienta o uso estratégico dos recursos. Os conselhos de assistência social exercem o controle social e fiscalizam os repasses, enquanto as comissões intersetoriais promovem a integração entre áreas. A composição dos conselhos de assistência social nos níveis nacional, estadual e municipal é regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/1993), que estabelece a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil. A Resolução CNAS nº 237/2006 define, no artigo 10, que os conselhos de assistência social devem ser compostos por 50% de representantes do governo e 50% de representantes da sociedade civil. A Resolução CNAS/MDS nº 100, de 20 de abril de 2023, reforça a necessidade de criação ou adequação dos conselhos de assistência social pelos estados, Distrito Federal e municípios, conforme o § 4º do art. 17 da LOAS.

A intersectorialidade é um elemento importante para a gestão descentralizada, promovendo a cooperação entre governos, conselhos, comissões e equipes técnicas. Essa articulação favorece o acompanhamento, o acesso e a oferta de serviços de saúde e educação aos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). A integração entre esses atores, fortalecida pela atuação dos conselhos de assistência social, que asseguram a paridade entre governo e sociedade civil, e pelas comissões intersetoriais, contribui para o controle social, a fiscalização dos recursos e a articulação de políticas públicas. Essa coordenação é fundamental para o cumprimento das condicionalidades do PBF, ampliando o acesso das famílias a serviços essenciais, fortalecendo a eficácia do programa na redução das desigualdades, no enfrentamento do ciclo intergeracional da pobreza e na promoção do desenvolvimento social.

Informações obtidas em reuniões com as equipes do MDS e documentos encaminhados à equipe de avaliação confirmam o acompanhamento mensal e anual do IGD e de seus fatores constituintes pela SENARC, conforme estabelecido na Portaria MDS nº 1.041, de 23 de dezembro de 2024. Esse acompanhamento inclui reuniões com as coordenações estaduais, embora sem periodicidade definida, além de comunicação contínua por aplicativos de mensagens instantâneas. O MDS também realiza, em média, quatro reuniões anuais com os estados para tratar dos Municípios Prioritários (MUPs), promove lives sobre o PBF e antecipa reuniões virtuais com os estados. A comunicação com os entes federativos ocorre ainda por e-mail e outros canais institucionais, utilizados para envio de instruções e informes do Bolsa Família, bem como materiais de boas-vindas aos novos gestores.

O monitoramento das condicionalidades da educação é realizado bimestralmente pelo Sistema Presença, e, da saúde, semestralmente por meio do BFA. No Cadastro Único, ocorrem extrações mensais de dados que subsidiam a gestão do PBF. A atualização recente do Cadastro Único ampliou a integração com bases como Receita Federal, Cadastro Nacional de Informações Sociais e Caixa Econômica Federal, fortalecendo a articulação entre os atores da política.

A supervisão, articulação e participação dos atores envolvidos no IGD são respaldadas por um arcabouço legal e normativo robusto. No entanto, conforme revisão rápida de



resultados e impactos do IGD realizada por Ribeiro *et al.* (2025), identificaram-se dificuldades na articulação entre alguns estados e municípios, como o frágil diálogo com grandes municípios, ausência de instâncias de coordenação estruturadas, baixa frequência de reuniões, disputas institucionais e limitada capacidade técnica dos estados. Em resposta ao questionário de evidências aplicado em maio de 2025, o MDS reiterou a total relevância da participação de estados e municípios no modelo de gestão descentralizada do IGD. Durante reunião com a SENARC, verificou-se a existência de dificuldades de articulação e envolvimento dos membros das comissões intersetoriais no âmbito municipal, o que indica a necessidade de adoção de estratégias em busca do fortalecimento de uma participação mais ativa.

As competências e responsabilidades dos atores envolvidos na gestão do IGD estão essencialmente fundamentadas no conjunto normativo já mencionado. Além disso, os sistemas de informações gerenciais utilizados pelos diferentes níveis de gestão contribuem para o cumprimento dessas responsabilidades e para a compreensão das atribuições de cada ente federativo.

No campo das abordagens informais, conforme já apontado anteriormente, gestores do MDS relataram o uso de aplicativos de mensagens instantâneas para a comunicação com os estados. Essa prática, comum na administração pública, pode trazer ganhos de eficiência, desde que pautada por regras claras. Também são utilizadas comunicações por e-mail e transmissões ao vivo (lives), que, observando os princípios da administração pública, podem igualmente apoiar uma gestão mais ágil e efetiva do IGD. Dada a complexidade e a abrangência da política nos níveis nacional, estadual e municipal, reconhece-se a limitação de práticas informais mais amplas, sendo necessário o uso estruturado da burocracia. O marco regulatório vigente, nesse contexto, não tem se configurado como obstáculo à execução da política pública. Ao contrário, mostra-se capaz de fortalecer a efetividade e a implementação das ações previstas.

Em vista do exposto, identifica-se a necessidade do fortalecimento das ações de capacitação, comunicação e divulgação do MDS aos entes subnacionais e demais partes interessadas, com foco nas competências e atribuições de cada agente envolvido, como governos, conselhos, comissões e equipes técnicas. Assim, busca-se aperfeiçoar a disseminação de informações, ampliar a capacitação e a motivação dos envolvidos, além de promover a melhoria da gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único. Essas medidas podem contribuir para o aprimoramento da supervisão, do envolvimento e da articulação dos atores. Ainda, as ações de capacitação podem contribuir com a disseminação das informações do Caderno de Orientações sobre o IGD 2025, orientando os entes subnacionais a aprimorarem a execução orçamentária dos recursos repassados, com ênfase em um planejamento mais eficiente das despesas, conforme especificado no item a seguir (5.1.2).

#### 5.1.2. Articulação das instituições e processos para gerar, preservar e entregar valor público

Como já colocado anteriormente, o IGD pode ser compreendido não apenas como um índice técnico de desempenho, mas como um instrumento estratégico que direciona





incentivos concretos aos entes federativos, por meio de repasses financeiros mensais e bonificações vinculadas ao desempenho e à adoção de boas práticas de gestão. Tais incentivos visam apoiar e qualificar a execução descentralizada do PBF e do Cadastro Único, fortalecendo a capacidade local de atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade. Ademais, a sistemática de aferição e os resultados obtidos a partir do IGD devem ser considerados fontes relevantes para o processo decisório dos gestores públicos. A análise do desempenho local, com base nas dimensões operacionais e intersetoriais do índice, oferece subsídios objetivos para o aprimoramento das ações e o redirecionamento de esforços conforme as prioridades identificadas no território.

Dessa forma, o IGD se apresenta como um mecanismo que potencializa a capacidade de estados e municípios de promover transformações concretas na vida de grupos sociais vulneráveis, por meio da articulação intersetorial e da efetivação de políticas públicas integradas, especialmente em saúde, educação, assistência social, entre outras. Conclui-se, portanto, que o IGD integra a cadeia de valor público da política que envolve o PBF e o Cadastro Único.

## 5.2. Organização da relação entre os atores envolvidos na supervisão da política

### 5.2.1. Instâncias de coordenação reconhecida e a supervisão da atuação dos diversos atores envolvidos.

O conjunto normativo relacionado ao IGD permite identificar as instâncias de coordenação e supervisão da atuação dos diversos atores envolvidos na política do IGD. Evidencia-se que o conjunto normativo que instituiu a política pública demonstra legitimidade e competência para regulamentar a atuação dos órgãos, instituições, esferas de governo envolvidas e participação social. As instâncias de coordenação reconhecidas e a supervisão da atuação dos diversos atores envolvidos na política do IGD estão claramente e formalmente definidas, possibilitando a adequada identificação de atribuições, responsabilidades, direitos e deveres.

Apesar da relevância do conjunto de normas legais e infralegais que tratam do IGD, a adequada governança e gestão das instâncias responsáveis pela coordenação e supervisão das ações dos diversos atores envolvidos dependem da existência de planejamentos institucionalizados formalmente. Esses planejamentos devem conter a definição de objetivos, metas, indicadores, estratégias, iniciativas, projetos e planos de ação, estruturados nos níveis estratégico, tático e operacional, no âmbito do MDS. Dessa forma, a utilização de instrumentos institucionais formais adequados poderá promover melhorias na articulação, coordenação e supervisão dos atores envolvidos.

Observou-se que o Plano Estratégico Institucional (PEI) 2023/2026 do MDS explicita as unidades responsáveis pelo alcance das metas, mas não contempla diretamente o IGD em avaliação. Também não foram evidenciados planejamentos específicos nos níveis tático e operacional que envolvam o IGD, nem sua gestão de riscos de forma sistemática.



A governança no setor público consiste em um processo permanente de definição e condução de decisões que orientam tanto os objetivos institucionais quanto as estratégias para atingi-los. Esse processo impacta diretamente o desempenho de políticas públicas, programas governamentais e organizações estatais. Elementos fundamentais como liderança, planejamento estratégico e mecanismos de controle devem atuar de maneira integrada para aprimorar os sistemas de gestão, incluindo a administração de riscos, a coordenação, o monitoramento e a supervisão de ações e a avaliação de resultados.

Diante do exposto, e considerando a relevância do IGD e de seus componentes, é aconselhável a inclusão no PEI 2023/2026 do MDS, com o devido desdobramento nos níveis tático e operacional do planejamento ministerial. Verifica-se também que a sistematização da gestão de riscos vinculada aos objetivos e processos relacionados ao IGD tende a contribuir para o alcance dos objetivos institucionais, especialmente se contemplar a identificação, análise e avaliação de eventos de risco, bem como a elaboração e implementação de planos de tratamento com medidas preventivas e de mitigação. Sempre que viável, é desejável que as partes interessadas, tais como outros ministérios e entes subnacionais, participem e se integrem a esses processos.

5.2.2. Delimitação do campo de atuação e compreensão dos resultados a partir das prioridades e metas da política: articulação e troca de informações entre atores para revisão de prioridades e metas — desafios e benefícios

O IGD integra o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, instituído pela Lei nº 14.802/2024, por meio do objetivo 0296 - *Ampliar o número de municípios brasileiros que recebem recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGDM-PBF)*, vinculado ao Programa 5128 - Bolsa Família: *Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas*.

Os indicadores do objetivo 0296 incluem o Indicador 9520 - *Percentual de municípios que recebem recursos do IGDM-PBF* e o Indicador 9526 - *IGDM-PBF*. O primeiro é utilizado para identificar municípios potenciais e analisar as razões para o não recebimento de recursos financeiros do Ministério, provenientes do IGD-M. Além disso, permite estabelecer mecanismos de apoio técnico para auxiliar esses entes federados na resolução de eventuais problemas relacionados aos indicadores mínimos exigidos pela normatização do PBF. Sua linha de base foi definida em 93,41%, com metas progressivas para o período de 2024 a 2027, sendo 94% em 2024, 95% em 2025, 95,5% em 2026 e 96% em 2027. No entanto, conforme dados do portal Monitora MDS (BRASIL, 2025a), a meta estabelecida para 2027 já foi superada, atingindo 98,24% em 2024.

O Indicador 9526 - *IGDM-PBF* representa o valor médio do *Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família*. Sua linha de base foi fixada em 0,7572, e, segundo informações disponíveis no portal Monitora MDS, a meta estipulada para 2027 é 0,85, mas já foi atingida, chegando a 0,87 em novembro de 2024.



Diante do exposto, observa-se que, no nível executivo da avaliação da política, o IGD está alinhado ao PPA 2024–2027, com suas metas para 2027 já alcançadas. Em relação ao primeiro indicador, a equipe gestora avalia que ele poderia ser reformulado e aperfeiçoado. No que tange ao segundo, o cumprimento antecipado indica a necessidade de revisar a meta do IGD no PPA, considerando a evolução da política e as capacidades operacionais do MDS e dos entes envolvidos.

Em relação ao PEI 2023–2026 do MDS, instituído pela Portaria MDS nº 907/2023 e revisado pela Portaria MDS nº 1.012/2024, observa-se que este não contempla objetivos, metas ou indicadores diretamente voltados ao IGD. Em reunião com o MDS, foi informado que, embora não exista planejamento institucional específico, a gestão do IGD é acompanhada por meio de rotinas e controles internos, com uso de indicadores correlatos monitorados pelo Ministério.

Constata-se que a delimitação do campo de atuação e a efetiva compreensão dos resultados da política demandam o fortalecimento da articulação e da troca de informações entre os diferentes atores envolvidos. Em especial, identificam-se possibilidades de melhoria na integração entre os níveis federativo e estadual, em relação ao IGD, durante a elaboração e a revisão do PEI e de outros instrumentos de planejamento do MDS. A participação ativa dos estados nesse processo é fundamental, sobretudo na identificação das demandas dos municípios, de modo a subsidiar a redefinição das prioridades e metas relacionadas ao IGD. Ademais, a utilização estratégica de tecnologias da informação, com maior integração entre sistemas e o uso de inteligência artificial, apresenta-se como uma oportunidade para qualificar os processos de revisão de metas e prioridades, contribuindo para uma gestão mais responsiva, eficaz e baseada em evidências.

### 5.3. O papel da supervisão no aprimoramento da concepção e implementação da política

#### 5.3.1. Estrutura e periodicidade do acompanhamento da gestão: avaliação do progresso da implementação e dos resultados da política

A Lei nº 14.601/2023, que institui o PBF, estabelece em seu artigo 14 o IGD, regulamentado pelo Poder Executivo Federal para avaliar a qualidade da gestão e monitorar a execução do programa. O Decreto nº 12.064/2024 complementa essa previsão, permitindo que o MDS defina regras adicionais para monitoramento nos estados, municípios e Distrito Federal.

O acompanhamento da gestão do PBF e do Cadastro Único é realizado por meio do IGD, que avalia o desempenho descentralizado dos entes federativos com base em dados de condicionalidades de saúde e educação, atualização cadastral e prestação de contas, como explorado na seção Implementação. A supervisão contínua da qualidade dos dados do Cadastro Único é essencial para garantir a correta focalização das políticas sociais. O monitoramento das condicionalidades, especialmente com o envolvimento dos entes federativos, contribui para a efetividade das ações em saúde e educação.



Assim, o IGD também tem por objetivo estimular boas práticas de gestão e fornecer subsídios para ajustes, em busca do fortalecimento da implementação da política e seus resultados.

As reuniões com as equipes do MDS e os dados fornecidos indicam um esforço contínuo para aprimorar o monitoramento e a avaliação do PBF e do Cadastro Único. Os avanços tecnológicos da nova versão do Cadastro Único, além de aprimorar a interoperabilidade, possibilita novas formas de integração com outros sistemas, como aqueles da Receita Federal, do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Dataprev, o que pode favorecer a interoperabilidade entre bases governamentais e ampliar a capacidade de monitoramento. O IGD pode desempenhar um papel estratégico nesse processo, ao avaliar a gestão descentralizada e incentivar boas práticas na administração do PBF e do Cadastro Único, orientando a destinação de recursos para fortalecer a capacidade dos entes federativos.

Há previsão de adoção de inteligência artificial e biometria, o que pode contribuir para aprimorar a governança de dados, aumentando a confiabilidade na identificação dos beneficiários e reduzindo riscos de fraudes e duplicidades. Modelos de IA podem ser aplicados para detectar inconsistências e antecipar riscos no cumprimento das condicionalidades, possibilitando ações preventivas. O aprimoramento do IGD, por meio da modernização dos processos de coleta e análise de dados, pode reforçar sua capacidade de monitorar a atualização cadastral, o cumprimento das condicionalidades e a transparência na prestação de contas. Esses avanços têm potencial para qualificar a gestão descentralizada do PBF e otimizar a alocação de recursos públicos.

## 5.4. Prestação de contas dos atores envolvidos na execução e gestão da política

### 5.4.1. Contribuições da prestação de contas para a transparência, a responsabilidade e a tomada de decisão

A *accountability*, ou seja, a responsabilidade na gestão pública, é essencial para garantir transparência, comunicação eficiente e a devida prestação de contas sobre as ações governamentais. Isso significa que os responsáveis por uma política pública devem prestar informações claras à sociedade, documentar e divulgar seus resultados, além de garantir mecanismos que permitam fiscalização e correção de eventuais falhas. Avaliar a *accountability* envolve verificar se há regras bem definidas para a prestação de contas, canais institucionais para comunicação com a população e instrumentos de supervisão que assegurem tanto a responsabilização por irregularidades quanto o aprendizado e aprimoramento contínuo das políticas.

A prestação de contas do PBF deve ser realizada anualmente pelo gestor do fundo de assistência social, com apoio do coordenador local, e submetida ao conselho de assistência social do ente federativo. O conselho é responsável por analisar, aprovar ou reprová-las e reportar eventuais irregularidades ao fundo e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. Em caso de reprovação, os recursos



correspondentes devem ser restituídos ao respectivo fundo. Todo o processo deve ser registrado em um sistema informatizado, com regras e prazos definidos pelo ministério.

Além disso, a manipulação indevida do IGD para atingir os índices mínimos exigidos pode levar a suspensão de repasses, instauração de tomada de contas especial e aplicação de sanções administrativas, civis e penais, conforme art. 13 do Decreto nº 12.064/2024. A Portaria MDS nº 1.041/2024 regulamenta o funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, detalhando o cálculo dos indicadores IGD-M e IGD-E (artigos 1º ao 8º), os critérios de transferência e uso dos recursos (artigos 9º ao 12), bem como os procedimentos para prestação de contas e comprovação de gastos (artigos 13 a 19), como já detalhado na seção 4.

Já a Portaria MDS nº 1.014/2024 regulamenta o gerenciamento e a supervisão das atividades de correição no MDS, alinhando-as às diretrizes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. A Corregedoria é responsável por planejar, dirigir e conduzir processos correicionais, incluindo a apuração de ilícitos administrativos e a responsabilização de entes privados conforme a Lei nº 12.846/2013. Também atua na prevenção de infrações funcionais, promovendo integridade, ética e transparência no setor público. Suas atribuições incluem gestão de atividades correicionais, julgamento de denúncias, instauração de investigações e recomendação de métodos alternativos para resolução de conflitos, como Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).

Em atendimento à disposição constitucional e à Instrução Normativa nº 84, de 22/04/2020, do Tribunal de Contas da União (TCU), o MDS realiza periodicamente a prestação de contas da gestão, por meio de Relatório de Gestão, em formato de Relato Integrado. Na prestação de contas do exercício de 2024, são apresentadas as informações relativas ao IGD, bem como do PBF, do Cadastro Único, entre outros (BRASIL, 2025g).

Verifica-se, portanto, que o conjunto de informações fornecidas pelas prestações de contas supramencionadas pode contribuir para o processo de tomada de decisão, especialmente ao utilizar os dados de resultados para retroalimentar o planejamento, bem como a definição de indicadores e metas, visando ao aprimoramento contínuo da alocação de recursos públicos no âmbito da política do IGD.

## 5.5. Canais e oportunidades de participação social na condução da política

### 5.5.1. Contribuições dos canais de participação para a inclusão e a transparência na política

A transparência da política pública relacionada ao IGD está estruturada nas plataformas institucionais do MDS. As páginas oficiais disponibilizam indicadores, relatórios, orientações e acesso a sistemas atualizados regularmente, como o Monitora MDS e o VIS DATA, além de outras informações essenciais para o monitoramento e acompanhamento da política, como o Relatório de Prestação de Contas do MDS, os



Cadernos do IGD e as páginas do MDS na internet com informações sobre o PBF e o Cadastro Único. Também há divulgação de dados sobre o PBF, o Cadastro Único e o IGD no Portal da Transparência do Governo Federal.

Como já exposto na seção anterior, recomenda-se que as informações relacionadas aos incentivos, prestação de contas e saldos em conta sejam integradas às informações já disponibilizadas pelo VIS DATA, que, no que se refere ao índice, apresenta apenas as informações dos componentes do fator I. Essa recomendação visa ampliar a transparência ativa do IGD, facilitando o acesso à informação e o controle social.

Considerando esses aspectos e as limitações identificadas em outras dimensões desta avaliação de governança, pode-se afirmar que a transparência da política pública relacionada ao IGD está adequada com ressalva da colocação supramencionada. A transparência proporcionada facilita o controle social e fortalece o ciclo de aprimoramento da política, promovendo a participação ativa de cidadãos, gestores públicos e demais partes interessadas. Sugere-se manter a contínua busca por melhorias, assegurando a evolução e a eficiência da política.

## 5.6. Organização da gestão de riscos na condução da política

### 5.6.1. Identificação, mitigação e responsáveis pela gestão de riscos da política

Conforme o MDS (BRASIL, 2025c), a Política de Gestão de Riscos (PGRMDS), instituída pela Portaria MDS nº 934/2023, orienta a identificação, a avaliação e o tratamento estruturado de riscos, em alinhamento ao Plano Estratégico Institucional e ao Decreto nº 9.203/2017. A gestão de riscos está integrada ao planejamento estratégico e às operações e projetos do Ministério (Portaria MDS nº 903/2023). A execução da PGRMDS é conduzida pelo Comitê Interno de Governança (CIGMDS), responsável pela promoção da gestão de riscos, controles internos, integridade e transparência, conforme Portaria MDS nº 940/2023. A estrutura adota o modelo das três linhas de defesa: gestores das unidades (1ª linha), assessorias especializadas (2ª linha) e auditoria interna (3ª linha), promovendo maior segurança na execução das ações ministeriais.

O MDS coordena 26 colegiados de governança relacionados a políticas públicas e programas, sendo oito com participação da sociedade civil, além de representar o governo no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), reforçando a governança democrática (BRASIL, 2025d).

A estrutura legal inclui também o Programa de Integridade Inspira, voltado à ética e à transparência institucional, operacionalizado pelo Plano de Integridade (Portaria MDS nº 941/2023), em conformidade com o Decreto nº 11.529/2023 e com a estrutura de governança definida na Portaria MDS nº 940/2023 (BRASIL, 2025e). A Comissão de Ética do MDS foi instituída pela Portaria MDS nº 225/2023, com atribuições voltadas à promoção de conduta ética e orientação dos agentes públicos (BRASIL, 2025f). Ainda, a Rede Federal de Fiscalização do Bolsa Família e do Cadastro Único foi criada pelo Decreto nº 11.762/2023, com foco na fiscalização, prevenção de fraudes e promoção da





transparência. Em 2024, destacaram-se ações como a publicação da Cartilha de Condutas Vedadas, a Missão São Paulo, a adesão da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e de 29 Tribunais de Contas ao Acordo de Cooperação nº 1/2024 (BRASIL, 2025g).

A estrutura legal vigente sustenta a governança, a gestão de riscos e os controles internos no MDS, incluindo a atuação da ouvidoria, corregedoria, auditoria, comissões de controle e o uso de sistemas voltados à gestão do PBF, do Cadastro Único e do IGD. Entretanto, conforme observado no item 5.2.1, é necessário que o MDS assegure que a gestão de riscos vinculada aos objetivos e processos relacionados ao IGD seja sistematizada, abrangendo a identificação, análise e avaliação de eventos de riscos, além da elaboração e execução de planos de tratamento com medidas preventivas e de mitigação.

Por fim cabe ressaltar que o IGD constitui uma fonte estratégica de informações para o processo decisório na gestão pública, a efetividade e o impacto de política pública, pois reúne dados objetivos sobre desempenho cadastral, condicionalidades e prestação de contas. Para que esse potencial seja plenamente aproveitado, é imprescindível que os gestores públicos reconheçam o potencial do IGD, incorporando-o de maneira sistemática em seus ciclos de planejamento, monitoramento e avaliação, garantindo que as decisões, desde a alocação de recursos até a definição de prioridades regionais, sejam fundamentadas em evidências robustas e atualizadas.



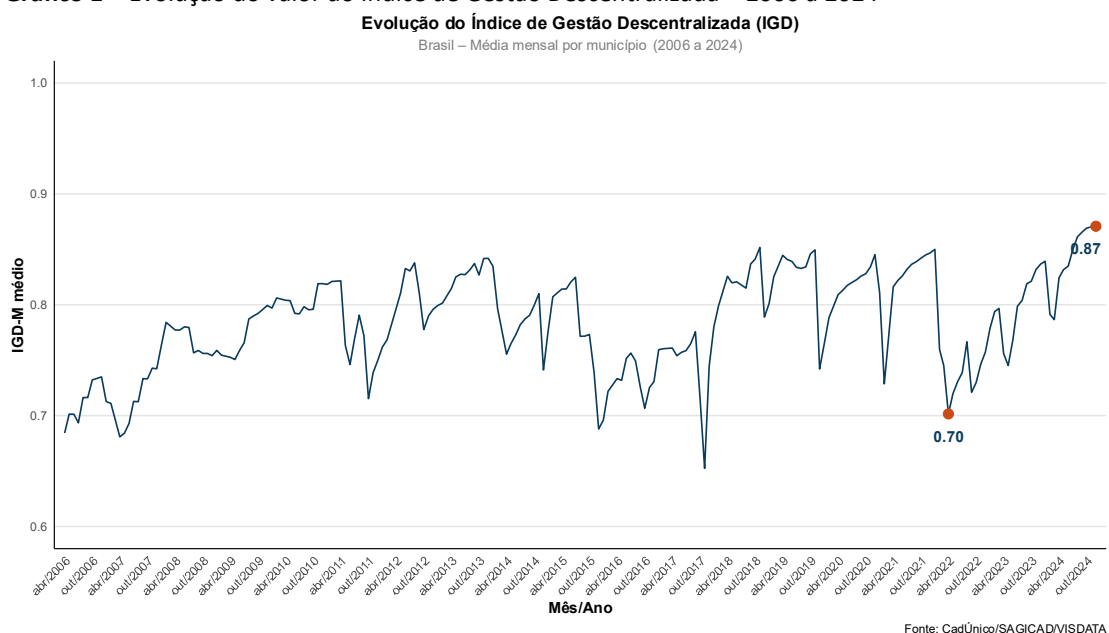
## 6. Resultados e Impactos

A presente seção tem por objetivo avaliar os resultados alcançados pelo IGD, à luz dos indicadores definidos a partir dos componentes do modelo lógico da política. Especificamente, busca-se: (i) examinar a evolução recente dos indicadores de resultado e impacto; (ii) aferir o grau de cumprimento das metas estabelecidas; e (iii) entender em que medida as entregas da política têm efetivamente alcançado seu público-alvo. A avaliação baseia-se em um conjunto abrangente de microdados e estatísticas administrativas, provenientes de bases públicas e internas ao programa, o que possibilitou a mensuração de diversos indicadores de resultado e impacto previstos no modelo lógico.

### 6.1. Evolução do IGD

As características idiossincráticas do IGD o tornam, em si, uma importante ferramenta para aferição dos resultados. Para além de suas funções instrumentais de induzir uma melhor gestão e execução descentralizada do PBF e do Cadastro Único, o valor do IGD sintetiza, para os municípios que atendem plenamente a todos os fatores institucionais e de controle (fatores 2, 3 e 4), a qualidade da atualização cadastral e do acompanhamento das condicionalidades do PBF, como descrito na Seção Implementação. Antes de analisar os indicadores de resultado associados às três taxas que compõem o índice, é oportuno examinar a trajetória histórica do próprio IGD. A Figura 3 apresenta a evolução do valor nacional do índice entre os anos de 2006 e 2024. Nota-se que o IGD começou a ser apurado em abril de 2006, apresentando valor inicial de 0,68, significativamente inferior ao nível posteriormente alcançado após sua consolidação.

**Gráfico 1 – Evolução do valor do Índice de Gestão Descentralizada – 2006 a 2024**



**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.

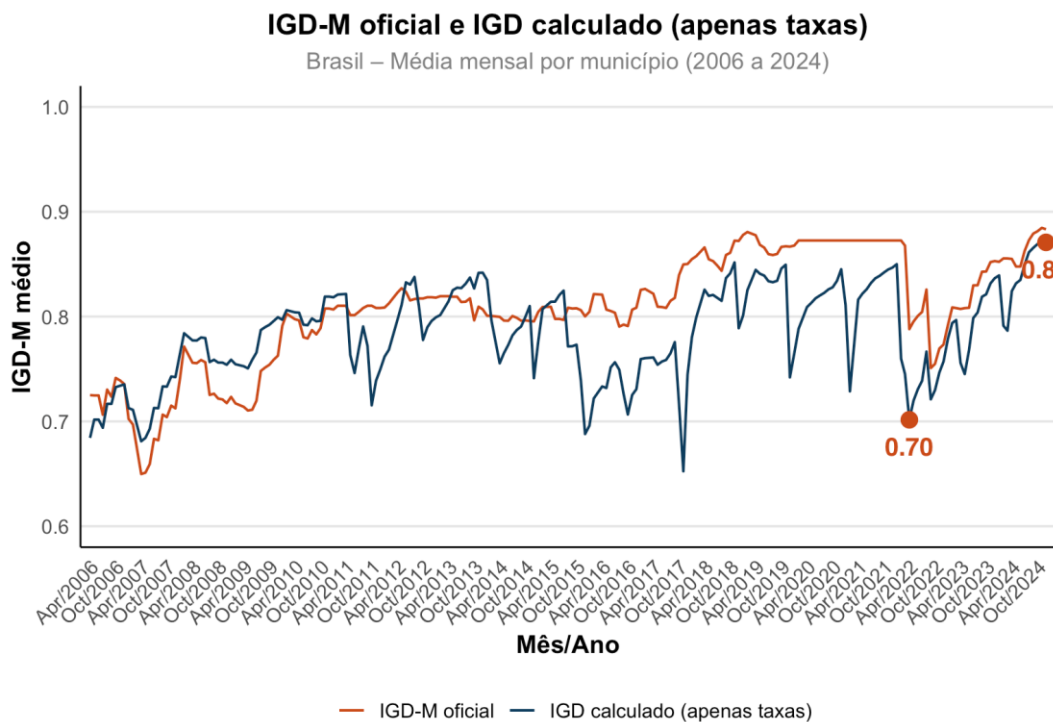




O valor médio do IGD-M ao longo de todo o período foi de 0,78, com mediana de 0,79. Entre 2010 e 2020, observou-se um padrão cíclico do índice, com oscilações marcadas por quedas abruptas seguidas de recuperação rápida. Essas oscilações, contudo, não refletem apenas movimentos nos componentes finais do índice (TAC, TAFE e TAAS), mas estão fortemente associadas à influência dos fatores 2, 3 e 4 previstos na metodologia do IGD-M. Esses fatores — relacionados à vinculação ao SUAS, comprovação dos gastos dos recursos do IGD pelos fundos e aprovação da prestação das contas pelos conselhos — impactam periodicamente o cálculo do índice, produzindo quedas técnicas em momentos específicos do ano, especialmente em função do calendário de atualização dos bancos de dados e dos processos de validação municipais.

A Figura 4 ilustra esse fenômeno ao apresentar, lado a lado, a evolução do valor médio do IGD-M calculado apenas com o fator 1 (linha laranja) e o valor completo do índice, já multiplicado pelos fatores 2, 3 e 4 (linha azul). Nota-se que as oscilações cíclicas do IGD nacional ao longo da década decorrem majoritariamente desses ajustes administrativos e requisitos de gestão, mais do que de variações efetivas nas taxas de atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades.

**Gráfico 2** - Evolução do Índice de Gestão Descentralizada por tipo do índice – 2006 a 2024



Fonte: CadÚnico/SAGICAD/VISDATA

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.

A partir de outubro de 2021, porém, esse padrão histórico foi interrompido. Diferentemente do observado anteriormente, observa-se nesse período uma queda abrupta nos subcomponentes do IGD-M e uma recuperação mais lenta do valor do índice. Essa inflexão na trajetória do IGD-M pode ser atribuída, sobretudo, às consequências operacionais das medidas excepcionais adotadas durante a emergência sanitária da Covid-19, assim como à descontinuidade abrupta do Programa Bolsa Família



(PBF) com a transição para o Auxílio Brasil. Esses fatores resultaram em um novo contexto de gestão e execução do índice, que se refletiu diretamente nos resultados observados a partir daquele momento.

Durante a pandemia de Covid-19, o governo federal implementou medidas emergenciais que afetaram significativamente os processos de gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único. Entre março de 2020 e grande parte de 2021, foram suspensas atividades como a averiguação e a revisão cadastral, os bloqueios e cancelamentos de benefícios por descumprimento de regras, além do monitoramento sistemático das condicionalidades de saúde e educação. Essas medidas, previstas na Portaria MC nº 335, de 20 de março de 2020<sup>27</sup>, tinham como objetivo evitar aglomerações e proteger os públicos mais vulneráveis, mas tiveram como consequência o represamento de informações e possíveis pendências administrativas. Durante esse período, o cálculo do IGD foi congelado, utilizando-se o fator de operação da competência de fevereiro de 2020, o que “descolou” o índice da dinâmica real da gestão local e possivelmente mascarou, temporariamente, os efeitos dessas interrupções.

A partir do final de 2021, com a substituição do Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, observa-se uma reintrodução gradual das exigências e metas associadas ao IGD. O novo programa instituiu parâmetros transitórios mais flexíveis para o IGD e suas taxas componentes: por exemplo, a Portaria MC nº 769/2022 estabeleceu que o IGD-M poderia ser inferior a 0,55 durante quase todo o ano de 2022 — partindo de 0,35 em abril e maio, 0,40 em junho e julho, com ampliação progressiva até 0,55 a partir de dezembro. Da mesma forma, as taxas de atualização cadastral (TAC) e de acompanhamento das condicionalidades (TAFE e TAAS) tiveram metas reduzidas no mesmo período, em alguns casos exigindo apenas 0,20 ou 0,25 como parâmetro mínimo, em uma escala de zero a um. Não se pode descartar que o afrouxamento temporário dessas exigências, aliado à retomada dos processos que haviam sido suspensos durante a pandemia, tenham dificultado a recomposição imediata dos padrões de desempenho municipal, contribuindo para a manutenção do índice em patamares reduzidos ao longo de 2022.

Assim, diferentemente do padrão observado na década anterior — em que quedas abruptas, associadas aos fatores de operação 2, 3 e 4, eram rapidamente revertidas pelo próprio calendário operacional do índice —, a trajetória do IGD-M a partir de outubro de 2021 passa a evidenciar um período de ajuste estrutural mais prolongado. Esse novo padrão resulta tanto do legado administrativo da pandemia quanto da implementação do novo arranjo normativo do Auxílio Brasil, impondo desafios à gestão descentralizada. O episódio ilustra a sensibilidade do IGD às condições operacionais e reforça a importância da estabilidade institucional para a eficácia e continuidade da política.

---

<sup>27</sup> O atual MDS, entre 2019-2022 passou por algumas mudanças e foi incorporado em estruturas diferentes ao longo do tempo, fazendo parte do Ministério da Cidadania – MC.



## 6.2. Evolução dos indicadores de resultado nos anos recentes

A análise da evolução dos componentes do IGD permite uma compreensão mais detalhada dos mecanismos que sustentam a trajetória do índice ao longo do tempo. Neste sentido, observa-se especial interesse em três indicadores centrais de resultado: a Taxa de Atualização Cadastral, a Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar e a Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde. A seguir, explora-se o comportamento histórico desses indicadores, destacando tanto padrões de estabilidade quanto eventuais descontinuidades associadas a alterações normativas e operacionais, inclusive aquelas detalhadas na seção anterior.

### 6.2.1. Taxa de Atualização Cadastral

A Taxa de Atualização Cadastral (TAC) é um dos principais mecanismos de aferição da capacidade dos municípios em manter o Cadastro Único atualizado, o que é fundamental para garantir a focalização e a efetividade dos programas sociais. Uma elevada TAC reflete não apenas eficiência administrativa, mas também a capacidade de busca ativa e inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade, sendo, portanto, um indicador-chave para a gestão descentralizada do PBF.

A Oapresenta a evolução da Taxa de Atualização Cadastral (TAC) nacional, calculada como a média das TACs municipais. Observa-se que, no início da série, a taxa se mantém próxima ao valor máximo, o que pode estar relacionado tanto ao fato de que todos os municípios foram inicialmente considerados como atualizados, quanto às características do período de implantação do sistema — quando os registros eram majoritariamente novos e, portanto, não demandavam atualização imediata. À medida que o tempo avança e o universo de famílias cadastradas se expande, a dinâmica de busca ativa e atualização periódica ganha importância. Com isso, começa-se a registrar, entre 2006 e 2009, um declínio da taxa, indicando que a manutenção de um cadastro constantemente atualizado constitui um desafio posto aos municípios. Durante o período de 2010 a 2017, observa-se um primeiro período de estabilização do nível da Taxa de Atualização Cadastral nos municípios ao redor do patamar de 0,7. Entre 2017 e 2018, nota-se um crescimento desta taxa, com a consolidação de um novo padrão de estabilidade acima de 0,8 a partir de 2018.

A partir de 2019, observa-se uma trajetória de congelamento nos valores da TAC, padrão que só é interrompido pela queda abrupta registrada em abril de 2022, quando o índice atinge o menor valor dos anos recentes (0,68). Essa inflexão coincide com a publicação da Portaria MC nº 769, de 29 de abril de 2022, que marcou a retomada das atividades de gestão e acompanhamento após o período de suspensões operacionais durante a pandemia. Essa portaria estabeleceu novos critérios para o apoio à gestão descentralizada do Programa Auxílio Brasil e do Cadastro Único, incluindo um parâmetro mínimo para a TAC, que iniciou em 0,35 nos meses de abril e maio de 2022, e foi gradualmente elevado até alcançar 0,55 a partir de dezembro de 2022.

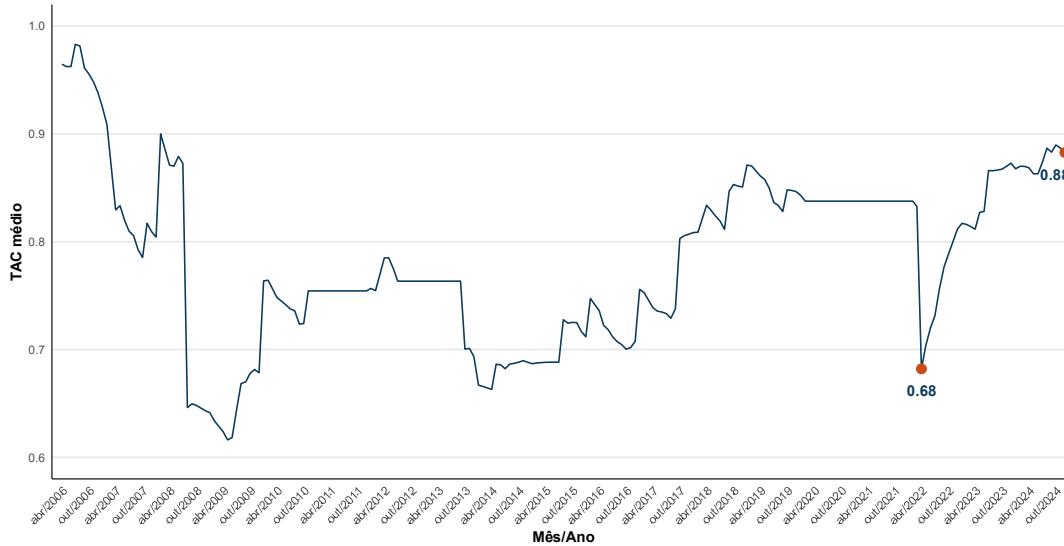
A reintrodução dessas exigências e a retomada das rotinas de acompanhamento impactaram significativamente o indicador, refletindo os desafios enfrentados pelos

municípios na adaptação ao novo marco regulatório e na reativação dos processos de atualização cadastral. Ainda assim, ao longo de 2022, a TAC apresentou recuperação expressiva, superando a marca de 0,8 já em dezembro daquele ano. Com o retorno do Programa Bolsa Família, a trajetória de crescimento se manteve, e a TAC média nacional atingiu, em outubro de 2024, o maior valor da série histórica recente (0,89).

**Gráfico 3 – Evolução da Taxa de Atualização Cadastral - 2006 a 2024**

**Evolução da Taxa de Atualização Cadastral (TAC)**

Brasil – Média mensal por município (2006 a 2024)



Fonte: CadÚnico/SAGICAD/VISDATA

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.

Diante deste quadro, é oportuno examinar com mais atenção a evolução da atualização cadastral nos períodos imediatamente anterior (dezembro/2021), inicial (abril/2022) e posterior ao encerramento do Programa Auxílio Brasil (dezembro/2024). A Tabela 2 apresenta o valor médio da TAC nesses três momentos, bem como estatísticas adicionais sobre a recuperação da taxa e o tempo necessário para retornar aos níveis anteriores à transição.

Os dados revelam, inicialmente, um movimento de queda pronunciada da TAC durante a transição para o Auxílio Brasil, comum aos municípios de todos os estratos populacionais, sugerindo um possível descompasso entre a introdução do novo desenho institucional e a manutenção dos processos regulares de atualização cadastral. No entanto, observa-se, nos meses seguintes, um processo de recomposição que se intensifica após o retorno do Programa Bolsa Família, culminando em dezembro de 2024 com taxas médias superiores às de 2021 em todos os grupos de municípios.

A análise por porte populacional revela diferenças marcantes. Municípios menores — em especial aqueles com menos de 10 mil habitantes — apresentaram redução inicial mais limitada na TAC (−0,141 pontos) e permaneceram, em média, 15,8 meses com a taxa abaixo do patamar de referência. Entre os municípios de maior porte (≥ 200 mil habitantes), a queda inicial foi mais acentuada (−0,216 pontos) e o tempo médio em patamar inferior foi de 17,7 meses. A magnitude relativa da recuperação também seguiu esse gradiente: enquanto os municípios de menor porte superaram em 37% o nível de



2021, os maiores atingiram 11% acima do patamar anterior. Esses resultados sugerem maior resiliência e capacidade de recomposição nos municípios de menor porte, possivelmente em função de estruturas de atendimento mais adequadas à demanda dos beneficiários.

**Tabela 2** - Comparativo da TAC por faixa populacional em períodos específicos.

Faixa de População (hab.)	TAC Dez/2021	TAC Abr/2022 (Δ)	TAC Dez/2024 (Δ)	% Recuperado	Meses abaixo de 2021
< 10 000	0.833	0.692 (-0.141)	0.885 (+0.193)	137%	15.8
10 000–50 000	0.844	0.684 (-0.160)	0.886 (+0.202)	127%	15.8
50 000–200 000	0.837	0.648 (-0.189)	0.865 (+0.217)	114%	17.5
≥ 200 000	0.824	0.608 (-0.216)	0.848 (+0.240)	111%	17.7
Total	0.838	0.682 (-0.156)	0.883 (+0.201)	129%	16.0

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.

Apesar da recuperação expressiva da TAC em nível nacional entre abril de 2022 e dezembro de 2024 — com um crescimento de 129% no indicador médio —, a Tabela 3 revela que, em dezembro de 2024, 21,7% dos municípios ainda não haviam retomado o patamar de 2021. Esse dado indica que a melhora agregada não foi suficiente para assegurar uma recuperação ampla e homogênea no território. Novamente, observa-se um padrão associado ao porte populacional: quanto maior o município, maior a probabilidade de não ter se recuperado. Enquanto 22,5% dos municípios com menos de 10 mil habitantes permanecem abaixo do nível de 2021, esse percentual sobe para 29,7% entre os municípios com 200 mil habitantes ou mais. Ribeiro et al. (2025) apresenta estudos que evidenciam que municípios de maior porte, com maior concentração de famílias beneficiárias, apresentam indicadores de atualização cadastral mais baixos e encontram maiores dificuldades nos processos de atualização cadastral, possivelmente causados pela sobrecarga dos sistemas locais.

**Tabela 3** - Distribuição de municípios por faixa populacional e percentuais de recuperação do nível da TAC de 2021.

Faixa de População	Total	Não recuperou	% Não recuperou
< 10 000 hab.	2466	554	22.5
10 000–50 000 hab.	2429	468	19.3
50 000–200 000 hab.	517	137	26.5
≥ 200 000 hab.	158	47	29.7
Total	5570	1206	21.7

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.



Em síntese, a trajetória recente da Taxa de Atualização Cadastral reflete não apenas a resiliência dos municípios diante de sucessivos choques institucionais — pandemia, criação e posterior extinção do Auxílio Brasil, e retomada do Programa Bolsa Família —, mas também a influência decisiva das normas federais na dinâmica da gestão local do Cadastro Único. Embora a recuperação nacional tenha sido expressiva, consolidando-se em níveis superiores aos observados em 2021, a persistência de um contingente significativo de municípios abaixo do patamar pré-transição revela a necessidade de estratégias diferenciadas de apoio e monitoramento, especialmente nos grandes centros urbanos. A experiência do período evidencia que avanços em atualização cadastral requerem não só capacidade administrativa, mas também estabilidade institucional e previsibilidade das regras, de modo a evitar rupturas que comprometam o acompanhamento e a inclusão social das famílias vulneráveis.

#### 6.2.2. Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar

A Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE) mensura o percentual de crianças e adolescentes beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) cuja frequência escolar é monitorada em relação ao total de estudantes elegíveis para acompanhamento, conforme os registros do Sistema Presença. O acompanhamento sistemático da frequência visa incentivar a permanência escolar de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, funcionando como instrumento central para a garantia do direito à educação e para a identificação precoce de situações de risco ou evasão escolar.

A O retrata a série histórica da TAFE entre 2006 e 2024. Os registros iniciais indicam que muitos municípios enfrentaram dificuldades operacionais para viabilizar o acompanhamento da frequência escolar, especialmente devido à necessidade de articulação entre as áreas de educação e assistência social, à consolidação do Sistema Presença e à adaptação das redes escolares à nova rotina de prestação de informações.

A partir de 2010, inicia-se um período de consolidação, com a TAFE nacional superando o patamar de 90% e mantendo-se em níveis elevados ao longo de toda a segunda década do século XXI. Essa tendência reflete o amadurecimento das rotinas de registro, a maior integração intersetorial e o aprimoramento do monitoramento nacional.

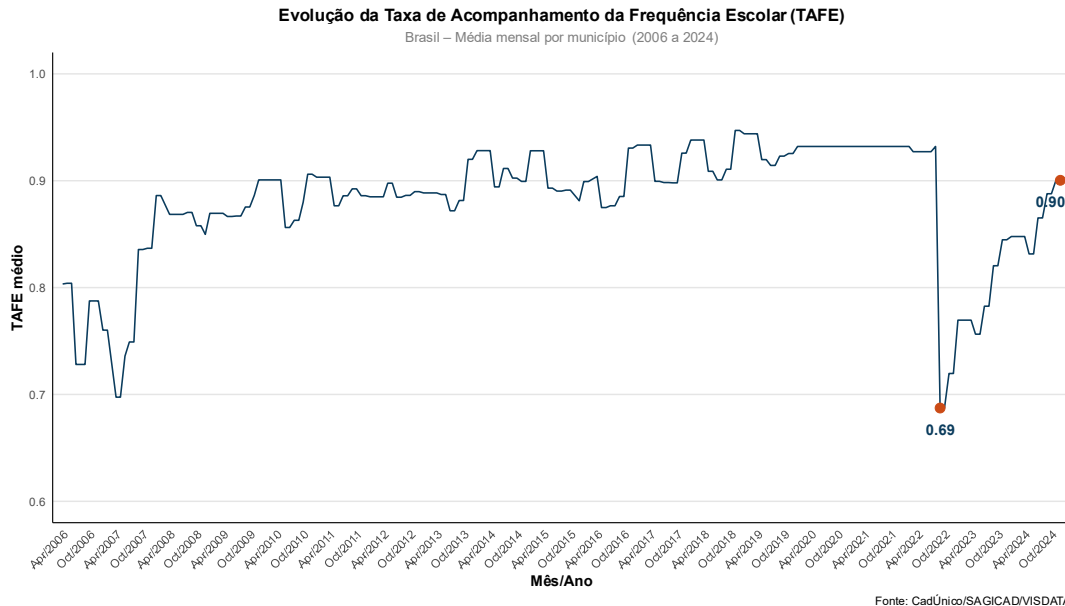
Esse padrão só é interrompido a partir de 2021, quando, em virtude da pandemia de Covid-19, houve suspensão das aulas presenciais em todo o país e paralisação do acompanhamento escolar. Conforme Portarias e Instruções Operacionais do Ministério da Cidadania (como a Portaria MC nº 335/2020), tanto a coleta de frequência quanto as repercussões por descumprimento de condicionalidades foram temporariamente suspensas. Durante esse período, a TAFE apresenta forte queda, chegando ao seu menor valor histórico recente em abril de 2022, reflexo tanto da interrupção dos registros quanto do desafio de retomar o monitoramento em um contexto de reorganização das redes de ensino e dos programas sociais.

Com a retomada gradual das atividades presenciais e das operações do Cadastro Único e do PBF (já sob a égide do Programa Auxílio Brasil e, posteriormente, com o retorno do



Bolsa Família), observa-se recuperação gradual da TAFE, que volta a patamares próximos, mas inferiores, aos observados antes da pandemia apenas a partir do final de 2023. Esse movimento foi amparado por estratégias específicas de mobilização, flexibilização dos prazos e reforço das orientações técnicas aos municípios, como registrado nos boletins e informes do Ministério da Cidadania e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome em 2022 e 2023.

**Gráfico 4 – Evolução da Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar – 2006 a 2024**



**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.

A Tabela 4 apresenta a evolução da Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE) nos diferentes portes populacionais, destacando a queda significativa ocorrida entre dezembro de 2021 e outubro de 2022, seguida por um movimento de recuperação até dezembro de 2024. Nota-se que, embora todos os grupos de municípios tenham enfrentado perdas expressivas, a recomposição foi mais intensa nos municípios de menor porte, que recuperaram, em média, 91% do valor de referência de 2021. Já entre os municípios de maior população, a recuperação foi mais limitada: nos municípios com mais de 200 mil habitantes, a TAFE alcançou apenas 77% do nível anterior à crise. Além disso, o tempo médio em que os municípios permaneceram abaixo do patamar de 2021 variou entre 21 e 25 meses, evidenciando um processo de retomada gradual e heterogênea.



**Tabela 4** - Comparativo da TAFE por faixa populacional em períodos específicos.

Faixa de População (hab.)	TAFE Dez/2021	TAFE Out/2022 (Δ)	TAFE Dez/2024 (Δ)	% Recuperado	Meses abaixo de 2021
< 10 000	0.931	0.698 (-0.233)	0.909 (+0.212)	91%	21
10 000–50 000	0.932	0.684 (-0.248)	0.895 (+0.211)	85%	22.4
50 000–200 000	0.936	0.672 (-0.264)	0.893 (+0.221)	84%	23
≥ 200 000 hab.	0.943	0.631 (-0.312)	0.872 (+0.241)	77%	25.1
Total	0.932	0.687 (-0.245)	0.900 (+0.213)	87%	21.9

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD /VISDATA.

A Tabela 5 aprofunda essa análise ao mostrar a proporção de municípios que, mesmo ao final de 2024, ainda não haviam recuperado o patamar da TAFE de 2021. No total, 60,7% dos municípios do país permaneciam com indicadores inferiores aos registrados no período pré-pandemia. O problema é mais acentuado nos grandes centros urbanos, onde mais de 80% dos municípios com população superior a 200 mil habitantes não conseguiram retomar os níveis anteriores, contrastando com 56,1% entre os municípios de menor porte. Esses resultados reforçam o caráter persistente das dificuldades enfrentadas na recomposição do acompanhamento escolar, especialmente nos municípios maiores, e indicam a necessidade de estratégias diferenciadas de apoio e mobilização para a plena restauração dos mecanismos de monitoramento das condicionalidades educacionais.

**Tabela 5** - Distribuição de municípios por faixa populacional e percentuais de recuperação do nível da TAFE de 2021.

Faixa de População (hab.)	Total	Não recuperou	% Não recuperou
< 10 000	2466	1383	56.1
10 000–50 000	2429	1527	62.9
50 000–200 000	517	345	66.7
≥ 200 000	158	127	80.4
Total	5570	3382	60.7

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD /VISDATA.

### 6.2.3. Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde

A Taxa de Acompanhamento das Ações de Saúde (TAAS) representa o percentual de crianças, gestantes e mulheres em idade fértil beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) que tiveram sua situação de saúde monitorada pelas equipes do SUS, em relação ao universo de beneficiários acompanháveis. Essa taxa é um dos principais instrumentos para aferir a efetividade da integração entre assistência social e saúde na promoção do



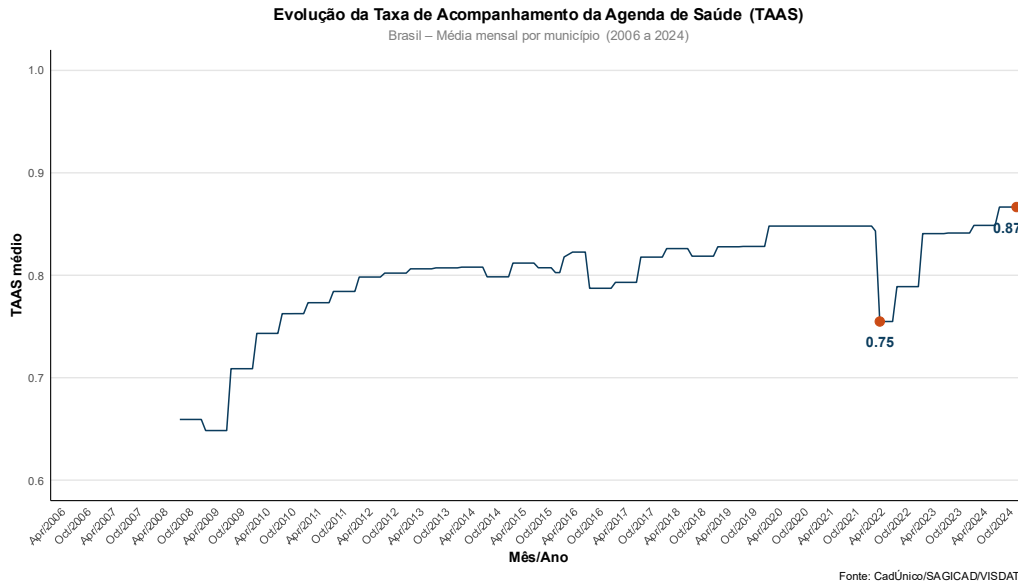
direito ao acompanhamento regular, à vacinação e ao pré-natal, pilares essenciais para a proteção social das famílias mais vulneráveis (MDS, 2021).

Diferentemente de outros componentes do IGD, a série histórica da TAAS tem início apenas em 2008, refletindo o fato de que o acompanhamento das condicionalidades de saúde só se consolidou nacionalmente após a superação de desafios operacionais, como a integração de sistemas de informação e a articulação entre secretarias municipais de saúde e assistência social (MDS, 2010). O início tardio desse monitoramento demonstra o tempo necessário para institucionalizar as rotinas de coleta e garantir o engajamento das equipes municipais.

O gráfico revela uma trajetória de elevação progressiva da TAAS entre 2008 e 2010, marcada pelo esforço nacional de expansão do monitoramento e pela progressiva adesão dos municípios ao acompanhamento das condicionalidades. A partir de 2010, nota-se uma fase de relativa estabilidade, com a taxa oscilando em torno de 0,8, indicando um patamar consolidado de acompanhamento no país. Pequenas flutuações ao longo da década seguinte sugerem ajustes naturais ao processo de acompanhamento, mas sem perdas significativas de cobertura.

Contudo, a série é abruptamente impactada em 2022, ano em que a TAAS registra seu menor valor recente (0,75). Esse declínio expressivo está diretamente relacionado aos efeitos da pandemia de Covid-19, que sobrecarregou o sistema de saúde, dificultou o acesso presencial às unidades e interrompeu temporariamente as rotinas de acompanhamento e registro das condicionalidades (Portaria MC nº 335/2020). A queda observada não apenas reflete a excepcionalidade do contexto sanitário, mas também os desafios enfrentados pelos municípios para reativar os mecanismos de monitoramento.

A partir de então, observa-se uma recuperação gradual, com a TAAS atingindo, ao final de 2024, o maior valor da série (0,87). Esse avanço sugere não apenas o restabelecimento das atividades presenciais e a superação dos efeitos mais agudos da pandemia, mas também um possível fortalecimento das estratégias de busca ativa e integração intersetorial promovidas pelo PBF e pelo novo Bolsa Família (MDS, 2024).

**Gráfico 5 – Evolução da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde – 2006 a 2024**

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.

A Tabela 6 evidencia o comportamento da TAAS entre dezembro de 2021, o ponto de maior queda em outubro de 2022 e a recuperação até dezembro de 2024, segmentado por porte populacional. Observa-se que, embora todos os grupos de municípios tenham experimentado redução da TAAS no auge da crise sanitária, a magnitude da queda foi menos acentuada do que a observada para as demais condicionalidades, com variações negativas que não ultrapassaram 0,08 ponto percentual. A recomposição subsequente foi não apenas rápida, mas também superou os patamares anteriores à pandemia: em dezembro de 2024, todos os estratos apresentaram valores superiores aos de 2021, com recuperação proporcional variando de 128% a 160% do valor de referência, sendo mais expressiva nos municípios de maior porte. O tempo médio abaixo do patamar pré-pandemia foi relativamente curto, oscilando entre 13 e 15 meses, o que sugere maior resiliência dos sistemas locais de saúde na retomada das rotinas de acompanhamento.

**Tabela 6 - Comparativo da TAAS por faixa populacional em períodos específicos.**

Faixa de População (hab.)	TAAS Dez/2021	TAAS Out/2022 ( $\Delta$ )	TAAS Dez/2024 ( $\Delta$ )	% Recuperado	Meses abaixo de 2021
< 10 000	0.876	0.822 (-0.053)	0.891 (+0.068)	128%	14.7
10 000–50 000	0.842	0.780 (-0.062)	0.861 (+0.081)	131%	13.9
50 000–200 000	0.788	0.715 (-0.072)	0.814 (+0.099)	136%	14
$\geq$ 200 000	0.712	0.647 (-0.066)	0.752 (+0.105)	160%	12.8
<b>Total</b>	<b>0.848</b>	<b>0.789 (-0.059)</b>	<b>0.867 (+0.078)</b>	<b>131%</b>	<b>14.2</b>

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.

A Tabela 7 aprofunda a análise ao demonstrar a proporção de municípios que, mesmo com a recuperação agregada, ainda não haviam restabelecido o nível da TAAS de 2021



em dezembro de 2024. No total, 41,8% dos municípios do país permaneciam abaixo do patamar anterior à pandemia, percentual que, diferentemente do padrão observado nas outras condicionalidades, é maior entre municípios pequenos (44,3%) e diminui progressivamente até 32,9% nos grandes centros urbanos. Esses resultados indicam que, embora a recomposição média tenha sido robusta, persistem desafios de cobertura e heterogeneidade territorial, sobretudo nos pequenos municípios, evidenciando a necessidade de ações focadas para consolidar a retomada plena do acompanhamento das condicionalidades de saúde em todo o território nacional.

**Tabela 7** - Distribuição de municípios por faixa populacional e percentuais de recuperação do nível da TAAS de 2021.

Faixa de População (hab.)	Total	Não recuperou	% Não recuperou
< 10 000	2466	1092	44.3
10 000–50 000	2429	978	40.3
50 000–200 000	517	208	40.2
≥ 200 000 hab.	158	52	32.9
<b>Total</b>	<b>5570</b>	<b>2330</b>	<b>41.8</b>

Fonte: CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.

#### 6.2.4. Decomposição das variações do IGD-M

A Tabela 8 sintetiza a decomposição das variações do IGD-M em dois períodos críticos recentes. Entre dezembro de 2021 e abril de 2022, o índice apresentou queda de 0,15 ponto, com destaque para a forte influência negativa da TAFE, que respondeu por mais da metade da variação total. A TAC também contribuiu de forma significativa para a retração do IGD-M, enquanto a TAAS teve peso mais limitado.

Cabe destacar que durante a pandemia de COVID-19 foi criado o Auxílio Emergencial, que elevou significativamente o valor do benefício quando comparado aos benefícios do Bolsa Família<sup>28</sup>. O CadÚnico passou a ser utilizado para identificar os beneficiários rapidamente, elevando a quantidade de famílias cadastradas<sup>29</sup>. O Auxílio Brasil, que substituiu o PBF em dezembro de 2022, elevou os valores do benefício, tornando-os mais próximos aos do Auxílio Emergencial. Seu desenho, potencializou, no entanto, incentivos para o desmembramento de famílias e o crescimento de famílias unipessoais no CadÚnico (CGU, 2023 e Souza e Osório, 2024). Dado o impacto da criação do Auxílio Emergencial e posteriormente do Auxílio Brasil, houve uma desorganização nas estruturas de atendimento municipais do Cadastro Único (IPEA, 2024), cujos resultados são corroborados pela análise acima.

<sup>28</sup> Enquanto os benefícios médios do PBF eram de aproximadamente R\$190,00 em 2019 (MDS, 2019), o Auxílio Emergencial foi criado com um valor inicial de R\$600,00, podendo chegar a R\$1200,00 para mães chefes de família (Brasil, 2020). Em agosto de 2022, o valor médio do Auxílio Brasil chegou a R\$604,88 (Brasil, 2022).

<sup>29</sup> Em 2019 a base do CadÚnico contava com 28 milhões de famílias, em 2021 havia passada para 38 milhões de famílias (MDS, VISDATA, acessado em: 06 de junho de 2025).

**Tabela 8** - Decomposição do IGD-M: análise das variações e fatores determinantes entre 2021 e 2024.

Período	$\Delta TAC$	$\Delta TAFE$	$\Delta TAAS$	$\Delta IGD$	%TAC	%TAFE	%TAAS
2021 → 2022	-0,156	-0,245	-0,059	-0,153	33,9%	53,3%	12,8%
2022 → 2024	+0,201	+0,213	+0,078	+0,164	40,8%	43,3%	15,9%

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.

Já no período de recuperação, de abril de 2022 a dezembro de 2024, o IGD-M cresceu 0,16 ponto. Esse avanço resultou de contribuições positivas de todas as taxas, especialmente da TAFE e da TAC, que responderam conjuntamente por mais de 80% da elevação do índice. A participação da TAAS, embora menor, também foi relevante para a recomposição do IGD-M. Esses resultados mostram que as oscilações do índice, tanto no contexto de crise quanto de recuperação, foram determinadas por movimentos coordenados das três taxas, com maior protagonismo da TAFE<sup>30</sup> e da TAC nas principais inflexões do período.

### 6.3. Outros indicadores de resultado selecionados do modelo lógico

Além da evolução do IGD e de suas taxas componentes, ampliou-se a análise para outros indicadores estratégicos do componente de resultados do modelo lógico. Considerando a disponibilidade e a agilidade na organização dos dados para esta avaliação, optou-se por incluir indicadores associados à capilaridade da estrutura dos CRAS. Essa escolha se justifica pelo fato de tais indicadores estarem diretamente relacionados à capacidade municipal de manter elevadas taxas de atualização cadastral no Cadastro Único, elemento central para a efetiva focalização das políticas do PBF na gestão descentralizada.

A análise focaliza o ano de 2023, utilizando dados do Censo SUAS e estratificando os resultados por porte populacional dos municípios. Essa abordagem permite compreender como diferentes contextos estruturais influenciam a capacidade de atendimento e a sustentabilidade das altas taxas de atualização cadastral, aprofundando o diagnóstico sobre os fatores que sustentam ou limitam a efetividade da gestão local. A análise por portes dos municípios dialoga com a discussão sobre a Taxa de Atualização Cadastral por faixas de tamanho da população e com as causas identificadas pelo problema público, sobretudo com as baixas capacidades institucionais

---

<sup>30</sup> Em entrevista realizada com a Coordenadora-Geral de Condicionalidades da SENARC, foi explicitado que os resultados do primeiro acompanhamento das condicionalidades de educação de 2023 evidenciaram um total de 5 milhões de estudantes não localizados nas escolas. O montante de não localizados pré pandemia era de 700 mil alunos. Ou seja, com a pandemia, muitos alunos devem ter mudado de escola e não atualizaram essa informação no Cadastro Único. Além disso, a articulação entre MDS e Ministério da Educação que existia pré pandemia não foi retomada após o fim da urgência sanitária, sendo reconstruída apenas em 2023. No final de 2024, o total de estudantes não localizados nas escolas chegou a 2,6 milhões.



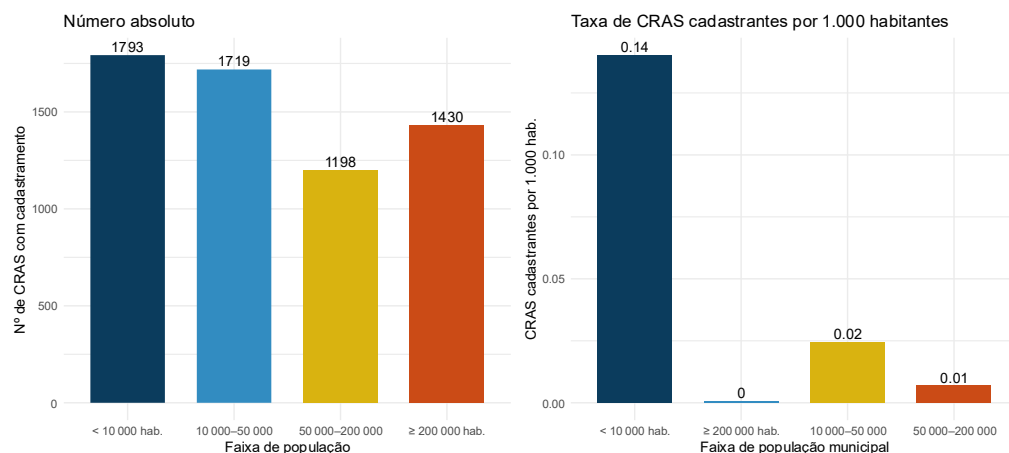
de alguns municípios para a gestão do PBF e do Cadastro Único e a dificuldade de implementar políticas públicas com desenhos únicos em municípios heterogêneos. A desagregação da análise por porte busca assim trazer luz e aprofundar a compreensão de algumas causas que foram identificadas e que de certa forma persistem, apesar das melhorias proporcionadas pelo IGD.

### 6.3.1. Percentual de CRAS que realizam cadastro ou atualização no CadÚnico

Segundo o Censo SUAS 2023, o Brasil contava com 8.641 unidades de CRAS, das quais 6.140 declararam realizar ações de cadastramento ou atualização do CadÚnico, correspondendo a cerca de 71% do total nacional. A Figura 8 apresenta o número absoluto de CRAS que realizam ações de cadastramento, estratificado por faixa de população municipal. Nota-se que, embora os municípios mais populosos concentrem o maior número absoluto de unidades, os municípios de pequeno porte também apresentam presença significativa de CRAS cadastrantes.

Além do número total, a Figura 8 também destaca a taxa de CRAS que realizam ações de cadastramento por 10.000 habitantes em cada faixa populacional. Este indicador revela que, proporcionalmente, municípios menores contam com maior oferta de CRAS cadastrantes em relação ao tamanho da população, enquanto nas faixas mais populosas essa taxa tende a ser inferior. Esse padrão reflete, em parte, a dinâmica demográfica dos municípios brasileiros: em cidades pequenas, a presença de uma única unidade de CRAS já eleva significativamente a taxa por habitante, devido ao denominador reduzido. Por outro lado, nos municípios mais populosos, ainda que existam várias unidades, o número de CRAS cadastrantes pode ser insuficiente frente ao tamanho da população potencialmente atendida. Assim, os resultados sugerem que, enquanto a implantação de ao menos um CRAS nos pequenos municípios garante cobertura formal, nos grandes centros urbanos permanece o desafio de expandir e qualificar a rede para dar conta da demanda proporcionalmente maior.

**Gráfico 6 – Número e Taxa de CRAS que realizam cadastramento ou atualização no CadÚnico por faixa populacional.**



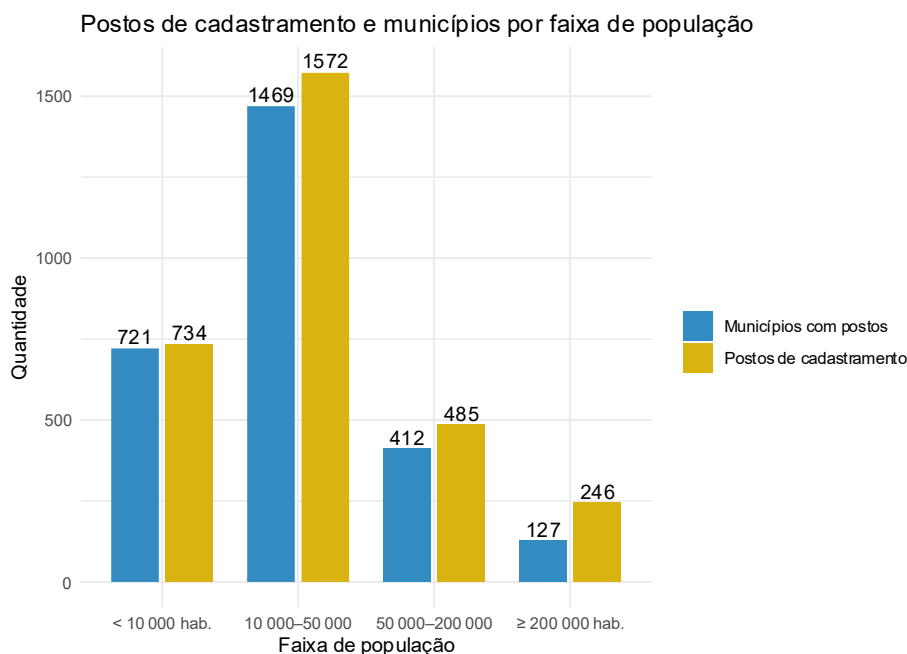
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS.

### 6.3.2. Número de postos do Cadastro Único

Além dos CRAS, o Cadastro Único pode ser acessado por meio de postos específicos de cadastramento. A Figura 9 mostra, para cada porte populacional, o número de municípios com postos e o total de postos do Cadastro Único registrados em 2023. A análise da distribuição dos postos de cadastramento do Cadastro Único por faixa de população municipal revela que a maior parte dos postos está concentrada em municípios de pequeno e médio porte. O número absoluto de postos e de municípios acompanha a distribuição da população brasileira: há grande quantidade de postos nas faixas de <10 mil e 10 a 50 mil habitantes, refletindo o perfil predominante de municípios no país. Na faixa de 10 a 50 mil habitantes, por exemplo, observam-se mais de 1.400 postos e mais de 1.600 municípios, indicando a alta capilaridade da rede em áreas de menor densidade populacional.

Observa-se, ainda, que o número de postos de cadastramento é geralmente muito próximo ao número de municípios em cada faixa populacional, sugerindo que, na maioria dos casos, há um único posto por município. Essa configuração implica que, enquanto a cobertura formal é garantida em todos os municípios, nos municípios maiores — especialmente naqueles com mais de 200 mil habitantes — a presença de apenas um ou dois postos pode ser insuficiente frente à maior demanda populacional. Isso pode limitar o acesso ao serviço e reforça a importância de estratégias diferenciadas para ampliar a rede de postos em grandes centros urbanos, adequando-a ao volume e à complexidade do atendimento necessário.

**Gráfico 7** – Número de postos de cadastramento e municípios com postos por faixa populacional, 2023



**Fonte:** Elaboração Própria a partir dos dados do Censo SUAS 2023.

Em suma, os dados sobre as estruturas capilarizadas para atendimento ao público evidenciam uma elevada capilaridade da rede nos municípios brasileiros, mas também revelam potenciais estrangulamentos nos grandes centros urbanos. Na maioria dos





municípios, observa-se a existência de apenas um posto, independentemente do porte populacional, o que, nas cidades menores, é suficiente para assegurar a cobertura do serviço. Entretanto, nos municípios mais populosos, essa estrutura tende a ser insuficiente frente ao volume de demanda, resultando em cobertura relativa menor e possíveis dificuldades de acesso ao cadastramento. O mesmo ocorre para os CRAS com ações de cadastramento. Esse descompasso ajuda a explicar por que as taxas de atualização cadastral (TAC) dos grandes municípios não só são mais baixas, como também demoram mais a retornar aos patamares anteriores após choques institucionais, reforçando a necessidade de estratégias diferenciadas para a expansão e qualificação da rede em contextos de maior complexidade populacional.

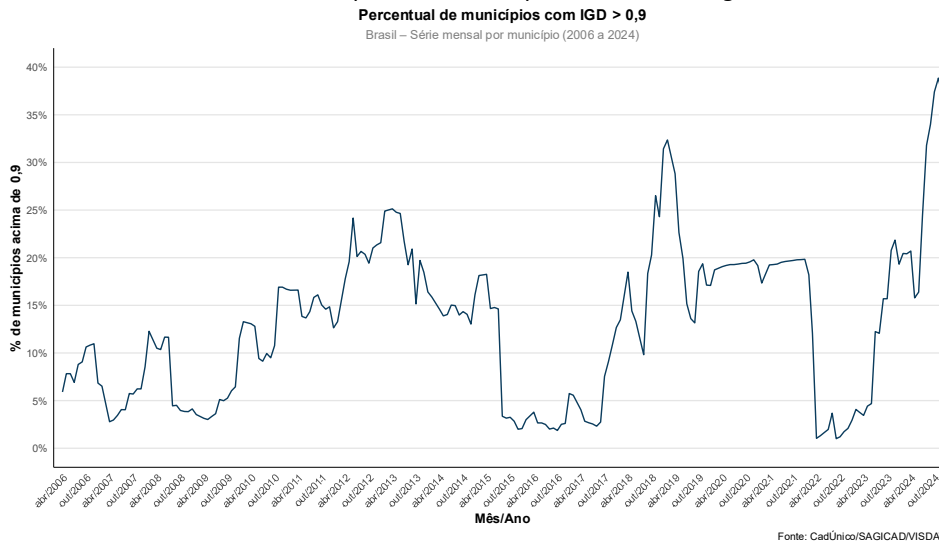
#### 6.4. Indicadores de impacto

Os indicadores retratados até aqui estão associados ao componente de resultados do modelo lógico. A partir de agora, apresentam-se os indicadores selecionados associados ao componente de impacto<sup>31</sup>. Este componente representa o chamado "resultado dos resultados", ou seja, os efeitos de médio e longo prazo gerados pela política sobre a situação do público-alvo e sobre a realidade social, econômica ou institucional que se pretende transformar. Segundo o Guia de Avaliação de Políticas Públicas (Brasil, 2018), os indicadores de impacto visam mensurar mudanças efetivas atribuíveis à política, diferenciando-se dos indicadores de resultado imediato ao captarem transformações mais amplas, duradouras e alinhadas aos objetivos finais da intervenção.

O primeiro indicador de impacto analisado está associado ao próprio IGD: trata-se do percentual de municípios com IGD superior a 0,9 (Figura 10). Este indicador busca captar o aumento do engajamento dos entes federados na gestão do PBF e do Cadastro Único, refletindo o grau de adesão dos municípios aos padrões de excelência na execução das ações previstas pela política.

---

<sup>31</sup> Apenas uma parcela dos indicadores de impacto pôde ser calculada nesta avaliação, em função da disponibilidade e facilidade de acesso aos dados. Os demais indicadores, mais complexos, poderão ser objeto de análise em avaliações futuras mais aprofundadas.

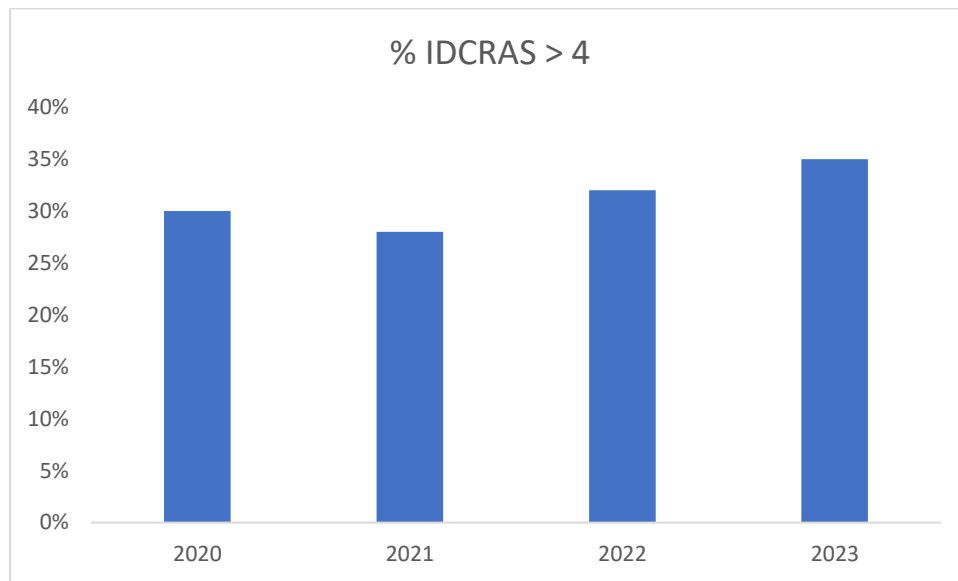
**Gráfico 8 – Percentual de municípios com IGD superior a 0,9 ao longo da série histórica.**

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.

A Figura 10 evidencia que, no início da série histórica, o percentual de municípios com IGD superior a 0,9 manteve-se em patamares baixos, oscilando geralmente abaixo de 15% e apresentando picos pontuais, especialmente entre 2012 e 2016. No entanto, a partir de 2021, verifica-se uma queda significativa, chegando a níveis próximos de zero em 2021 e 2022 — período que coincide com as maiores restrições provocadas pela pandemia de Covid-19 e Auxílio Brasil. A partir de 2023, inicia-se uma trajetória de recuperação e em 2024 observa-se uma inflexão inédita, com mais de um terço dos municípios superando o corte de excelência estabelecido pelo IGD. Essa evolução recente sugere um avanço relevante na capacidade de gestão local, destacando o sucesso de esforços de retomada e reforço institucional após um período crítico.

Já o segundo indicador de impacto examinado é o percentual de CRAS com IDCRAS igual ou superior a 4. O IDCRAS é um índice que avalia múltiplos aspectos do funcionamento do CRAS, incluindo a adequação da estrutura física, o quadro de recursos humanos e a oferta de serviços e benefícios. Dessa forma, esse indicador permite mensurar a proporção de unidades que apresentam bons níveis de desenvolvimento institucional e condições adequadas para o atendimento dos beneficiários do PBF, funcionando como um termômetro da qualidade da rede de assistência social nos municípios.

Segundo o Censo SUAS 2023, 35% dos municípios apresentaram um IDCRAS maior ou igual a 4. Conforme ilustrado na Figura 11, esse percentual apresenta uma tendência de crescimento ao longo dos últimos anos, indicando uma melhora progressiva na qualidade dos equipamentos CRAS em todo o país.

**Gráfico 9 – Proporção de CRAS com IDCRAS maior do que 4.**

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS.

## 6.5. Alcance dos Patamares Mínimos

Outro objetivo central desta avaliação é examinar o grau de alcance dos patamares mínimos estabelecidas pela política para o recebimento dos recursos do IGD. A Portaria MDS nº 1.041/2024 introduziu um novo patamar de exigência, elevando progressivamente os valores mínimos das taxas necessárias tanto para o IGD-M (municipal) quanto para o IGD-E (estadual). No caso da Taxa de Atualização Cadastral, por exemplo, o mínimo exigido para repasse de recursos será ampliado de 0,55 para 0,7 em 2025 e para 0,75 em 2026. Para o IGD-M, as taxas mínimas de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde passarão dos atuais 0,3 para 0,4 em 2025 e 0,5 em 2026. O próprio IGD-M mínimo exigido subirá de 0,55 para 0,6 em 2025, chegando a 0,65 em 2026. Em relação ao IGD-E, as metas para as taxas de condicionalidades serão de 0,5 em 2025 e 0,6 em 2026, enquanto o índice mínimo para repasse será de 0,6 e 0,7, respectivamente.

A Tabela 9 apresenta o percentual de municípios acima dos novos patamares de corte para 2024, bem como o número de municípios ainda abaixo desses valores.

**Tabela 9 - Percentual de municípios que atingiram os novos patamares de corte das taxas exigidas para o recebimento de recursos do IGD em 2024, e número de municípios que ainda não alcançaram esses índices.**

Indicador	% municípios acima do patamar	Nº municípios abaixo
TAC ( $\geq 0.7$ )	99.9	7
TAFE ( $\geq 0.4$ )	99.9	3
TAAS ( $\geq 0.4$ )	100	0

**Fonte:** CadÚnico / SAGICAD / VISDATA.



Esses resultados mostram que, para os patamares de 2024, praticamente todos os municípios já atingem os valores mínimos estabelecidos para as três taxas analisadas. Ainda assim, as mudanças previstas na Portaria MDS nº 1.041/2024 sinalizam uma estratégia federativa mais exigente, estimulando avanços gradativos na gestão do Cadastro Único e no monitoramento das condicionalidades. A elevação desses valores busca garantir padrões mais elevados de desempenho e maior efetividade da política; por outro lado, impõe novos desafios aos entes federados, sobretudo àqueles que historicamente já enfrentam dificuldades para alcançar os níveis mínimos. Esta transição exigirá acompanhamento atento e políticas de apoio para evitar o aumento das desigualdades regionais na capacidade de gestão e acesso aos benefícios.

## 6.6. Impacto

Os indicadores de impacto discutidos na seção anterior dão uma dimensão do que se ambiciona quando se pensa sobre uma avaliação de impacto do IGD. Qual seja, estimar de que forma a política interfere na realidade que se busca transformar para além de seus efeitos imediatos (resultados). Em sua definição, os impactos de uma política são justamente as “mudanças de mais longo prazo no problema que a política busca enfrentar, alinhado aos objetivos da política” (Brasil, 2018).

Entretanto, no contexto avaliativo, o termo “avaliação de impacto” ganha também uma conotação metodológica. “A avaliação de impacto difere das avaliações específicas apresentadas nos capítulos anteriores essencialmente por buscar quantificar os efeitos causais da política” (Brasil, 2018).

As duas formas de se abordar a questão não são contraditórias. É justamente a natureza mais abstrata dos impactos, em oposição a produtos e resultados, que exige do avaliador uma metodologia específica para que se possa isolar, entre os muitos fatores que podem afetar determinado indicador, o efeito específico da política. A esse esforço metodológico, se dá o nome de inferência causal.

Ao captar o efeito causal da política, também é possível investigar de que forma esse efeito varia a depender da população analisada (municípios maiores e menores reagem de maneira heterogênea a um aumento das transferências do IGD?) e quais são os insumos ou componentes da política mais relevantes para a obtenção de tal efeito (quanto do impacto do IGD vem da transferência monetária em si e quanto vem do esforço de monitoramento que ele gera independentemente do montante transferido?). Munidos dessas estimativas, é possível incorporar essas evidências no processo de revisão da política para aprimorar seu desenho e maximizar seus impactos.

### 6.6.1. O que a literatura nos diz sobre os impactos do IGD?

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), como já discutido, é um instrumento criado para incentivar e apoiar tecnicamente os municípios na execução do Programa Bolsa Família, com base em indicadores de desempenho na atualização cadastral e no acompanhamento das condicionalidades. Por meio do IGD, o governo federal realiza



repasse automático de recursos aos entes locais, reforçando a lógica de corresponsabilidade federativa na gestão do programa. Trata-se, portanto, de um componente central do modelo de implementação descentralizada do Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família, como política pública de transferência de renda, já foi extensivamente avaliado por meio de estudos que utilizam variações quase-experimentais para captar os efeitos causais da política. Diferentes pesquisas utilizam regressões em descontinuidades, diferenças em diferenças, entre outros métodos, para recuperar os impactos do PBF.

Os achados convergem para evidências positivas: há impactos significativos na redução da pobreza e desigualdade, na melhoria de indicadores de saúde – como a redução da mortalidade por doenças cardiovasculares e por causas maternas –, no aumento da frequência escolar e da permanência na escola, na ampliação da segurança alimentar e até mesmo na elevação da formalização do mercado de trabalho (Gerard et al., 2021; Glewwe e Kassouf, 2012; Paiva et al., 2020; Silva e Paes, 2019; Soares et al., 2010; Sperandio et al., 2017; entre outros).

Em contraste com esse corpo consolidado de evidência sobre os efeitos do Bolsa Família como um todo, há uma escassez de avaliações de impacto focadas especificamente no IGD enquanto mecanismo federativo de indução à melhoria da gestão local. Ribeiro et al. (2025) realizou uma revisão dos estudos sobre o IGD entre 2006 e 2024 e identificou 33 estudos relevantes que tratam dos efeitos e resultados da política no âmbito da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único. Apesar do volume significativo de trabalhos, observa-se que a maioria dessas análises possui caráter descritivo ou associativo, sem empregar metodologias de avaliação de impacto com inferência causal. Em outras palavras, não se trata de estudos capazes de isolar o efeito do IGD sobre os resultados de gestão ou sobre a efetividade do PBF a partir de estratégias robustas de identificação.

Entre os temas mais recorrentes nos estudos sobre o IGD estão as relações entre desempenho e capacidades institucionais locais, com destaque para a importância dos recursos humanos, da estabilidade das equipes e da infraestrutura administrativa e tecnológica dos municípios, como evidenciado por Araújo (2015) e Fernandes (2016). A eficiência na gestão do Programa Bolsa Família, medida a partir dos subíndices do IGD — como a taxa de atualização cadastral (TAC), o acompanhamento das condicionalidades de saúde (TAAS) e de educação (TAFE) — também é frequentemente analisada. Destacam-se, nesse sentido, os trabalhos de Brambilla (2015), que utilizou a Análise Envoltória de Dados (DEA) para aferir a eficiência técnica de municípios paranaenses, e de Mancebo (2020), que investigou a eficiência relativa de municípios da região Centro-Oeste.

Outro eixo comum diz respeito às desigualdades regionais e ao impacto do porte populacional sobre o desempenho no IGD: estudos como os de Coelho e Fernandes (2017) e Botelho et al. (2022) indicam que municípios menores, apesar de menor capacidade fiscal, tendem a apresentar índices mais elevados, enquanto metrópoles enfrentam maiores desafios de coordenação e sobrecarga dos serviços. Os entraves à intersectorialidade e à integração dos sistemas de informação entre as áreas de saúde,



educação e assistência social também são amplamente discutidos. Cagnin (2016) mostra que a articulação entre setores muitas vezes se resume a contatos pontuais, enquanto Oliveira, Lotta e Nunes (2019) analisam, com base em estudos de caso em municípios paulistas, os limites impostos pela fragmentação federativa e pela baixa capacidade técnica de médias burocracias locais, destacando as dificuldades enfrentadas por gestores intermediários na articulação das diferentes políticas envolvidas na execução do PBF e na operacionalização do IGD.

O perfil geral dos estudos aponta para uma predominância de análises em nível municipal. Dentre os 33 trabalhos incluídos, a maior parte concentra-se em municípios de regiões específicas, como o Nordeste e o Sudeste, embora alguns estudos tenham cobertura nacional. Apenas sete trabalhos utilizaram dados de todos ou quase todos os municípios brasileiros, sendo os demais limitados a conjuntos regionais ou estudos de caso em municípios isolados. A heterogeneidade regional e institucional, aliás, é um dos principais temas discutidos na literatura, e frequentemente associada à variabilidade do desempenho no IGD.

Em termos metodológicos, há uma diversidade relativa de abordagens, mas com baixa presença de estratégias analíticas voltadas à inferência causal. Quinze estudos são de natureza quantitativa, dez qualitativos e oito utilizam métodos mistos. Os trabalhos quantitativos geralmente se baseiam em dados agregados, como séries históricas do IGD-M e do Cadastro Único, e recorrem a análises estatísticas descritivas. Já os estudos qualitativos concentram-se em entrevistas, grupos focais e descrição de processos administrativos em municípios selecionados. Os métodos mistos combinam esses dois enfoques, mas também não avançam para métodos de avaliação causal.<sup>32</sup>

Dessa forma, permanece uma lacuna importante na compreensão do papel causal desempenhado pelo IGD como componente estruturante da implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. No que se segue, apresentamos propostas de metodologias que permitiram uma avaliação causal do IGD.

#### 6.6.2. Avaliabilidade

Embora o IGD não tenha sido submetido ao escrutínio de avaliações de impacto, seu desenho institucional oferece oportunidades concretas para o desenvolvimento de estudos avaliativos com boa plausibilidade empírica. Nesta seção, apresentamos dois potenciais delineamentos de pesquisa que exploram diferentes dimensões do IGD: uma estratégia de tipo *shift-share*, com variação orçamentária para estimar a sensibilidade da qualidade da gestão ao volume de recursos recebidos; e uma regressão descontínua (RDD) a partir do critério de seleção dos Municípios Prioritários (MUPs), que permite identificar o impacto de ações de apoio técnico intensivo no desempenho dos entes locais.

---

<sup>32</sup> Para mais detalhes, Ribeiro et al. (2025).



As diferentes estratégias também nos permitem investigar mais sobre os mecanismos por meio do qual o IGD impacta indicadores associados ao Programa Bolsa Família. Na proposta 1, a variação que usaremos é monetária e, portanto, conseguiremos recuperar o quanto variações orçamentárias afetam variáveis como frequência escolar, acompanhamento de saúde, atualização cadastral e atendimentos. Na proposta 2, na qual será explorada a variabilidade do oferecimento de suporte técnico, os efeitos estimados indicarão de que maneira capacidades estatais, independentemente das transferências de recurso, afetam o cadastramento e acompanhamento das condicionalidades e, por meio disso, impactam os indicadores de educação e saúde.

#### 6.6.2.1. Proposta 1: Shift-Share com variação orçamentária e previsibilidade do IGD

A primeira proposta parte da observação de que o valor do IGD repassado a cada município em determinado ano  $t$  depende da dotação orçamentária definida centralmente pelo governo federal e da nota obtida pelo município  $i$  em questão. Dado que há elevada persistência temporal nos valores do IGD — ou seja, forte correlação entre o IGD passado e o IGD corrente —, podemos utilizar o valor passado como preditor do valor atual esperado (a "componente previsível"), enquanto variações na alocação orçamentária do governo central (o "shift" exógeno) geram heterogeneidade plausivelmente exógena no total de recursos recebidos pelos municípios (Borusyak, Hull e Jaravel, 2025).

Com isso, é possível estimar a “elasticidade orçamentária” da gestão local: isto é, o quanto a qualidade da gestão (ou o próprio valor do IGD futuro) responde a variações nos recursos recebidos via IGD, controlando por outros determinantes observáveis. A Tabela 10 da seção de execução orçamentária mostra que, efetivamente, há variações grandes no montante do IGD. Essa definição é dada no nível federal e representa uma variação exógena do ponto de vista do município individual.

Propomos então um modelo de diferenças-em-diferenças em dois estágios. No primeiro estágio, estima-se o valor predito de variação nas transferências recebidas por cada município a partir da interação entre o IGD de dois (ou mais) anos anteriores e a variação orçamentária nacional do programa:

$$\Delta Transferencias_{it} = \pi_0 + \pi_1 \times (IGD_{it-2} \times \Delta R_t) + \mu_{it}$$

Nesse modelo,  $IGD_{it-2}$  captura uma medida do desempenho do município em períodos anteriores e, portanto, no período presente, está fixo e fora do controle contemporâneo do gestor. Já  $\Delta R_t$  é a variação do orçamento total nacional do IGD em relação ao ano anterior. A ideia é que a variação das transferências recebidas por determinado município  $i$  no ano  $t$  está sendo capturada pela variação exógena do orçamento total, distribuída entre os municípios de acordo o IGD passado. A interação entre esses dois termos forma a variável instrumental — o valor predito das transferências com base na regra da política — que captura apenas a parcela das transferências que se deve à variação exógena de recursos, condicionada a





características pré-determinadas. O termo de erro  $\mu_{it}$  capta demais características municipais que variam no tempo e que, por hipótese, são independentes da variação orçamentária  $\Delta R_t$  e não são determinadas pelo índice pregresso, embora possam estar correlacionadas a ele.

No segundo estágio, utiliza-se essa componente predita das transferências como variável explicativa para mensurar seu efeito sobre indicadores de desempenho da gestão local, como o próprio valor do IGD no ano corrente ou seus subcomponentes (taxa de atualização cadastral, acompanhamento da saúde e da educação):

$$\Delta Y_{it} = \alpha + \beta \Delta \widehat{Transferencias}_{it} + \epsilon_{it}$$

O coeficiente  $\beta$  estima a elasticidade orçamentária da gestão: quantos pontos no IGD (ou em seus componentes) são gerados a partir de variações no valor das transferências. Essa abordagem permite responder de forma rigorosa à seguinte pergunta: quanto melhora a gestão municipal para cada real adicional transferido via IGD, mantendo constante demais características municipais?

A identificação parte da suposição de que, dado o IGD passado, a variação nas transferências resultante da mudança no orçamento federal é exógena em relação a choques específicos de cada município. Essa suposição se apoia, basicamente, em duas hipóteses. A primeira é que a variação orçamentária federal ( $\Delta R_t$ ) seja independente da situação particular de cada município — o que parece plausível, já que o orçamento é definido em nível central e se aplica de forma uniforme a todos os entes. A segunda é que o desempenho anterior dos municípios no IGD seja relativamente persistente, algo que pode ser verificado por meio da autocorrelação do índice entre anos consecutivos, e que não haja antecipação estratégica por parte dos gestores locais. Em outras palavras, assume-se que os municípios não alteram o seu esforço presente apenas em antecipação a uma ampliação orçamentária do governo federal no futuro. Consideradas em conjunto, essas condições sustentam o uso da variação nos recursos como um mecanismo exógeno plausível para identificar o impacto fiscal sobre a gestão local (Autor et al., 2013; Goldsmith-Pinkham et al., 2020).

#### 6.6.2.2. Proposta 2: RDD baseado no critério de seleção dos Municípios Prioritários (MUPs)

Outra estratégia metodológica viável para avaliar efeitos causais no contexto do IGD diz respeito à política de seleção dos Municípios Prioritários (MUPs). Essa classificação é feita pela SENARC com base em um sistema de pontuação composto por múltiplos indicadores relacionados à gestão do Cadastro Único e ao acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Municípios que atingem ou superam 45 pontos e apresentam ao menos dois indicadores críticos são designados como MUPs e passam a receber assistência técnica intensiva e apoio direto da secretaria

Essa regra de elegibilidade com ponto de corte explícito cria uma oportunidade para a aplicação de uma estratégia de regressão descontínua (RDD), que permite estimar o



efeito causal do status de ser um MUP sobre o desempenho na gestão. A premissa central é que, em uma faixa estreita ao redor do ponto de corte (por exemplo, entre 35 e 55 pontos), os municípios são similares em termos observáveis e não observáveis, sendo a designação como prioritário quase aleatória (Cattaneo, Idrobo e Titiunik, 2020).

A especificação básica do modelo pode ser representada da seguinte forma:

$$\Delta Y_{it} = \alpha + \tau \times I(nota_i \geq 45) + f(nota_i) + \epsilon_{it}$$

Nesse modelo, o parâmetro  $\tau$  mede a variação esperada em um determinado indicador quando o município se torna elegível. No caso dos MUPs isso corresponde àqueles com pontuação maior ou igual a 45, entre os que possuem pelo menos dois indicadores críticos. A função  $f(nota_i)$  representa um polinômio que controla de forma flexível para a nota, permitindo isolar o efeito do salto no ponto de corte. Assim, o modelo capta a mudança nos resultados causada exclusivamente pela elegibilidade como MUP. O termo de erro  $\epsilon_{it}$  captura fatores não observados que afetam os resultados, mas que são independentes da nota, ao redor da linha de corte.

Para garantir validade causal da estratégia, algumas hipóteses fundamentais devem ser atendidas. A principal é a de que não haja manipulação da variável de pontuação. Isso significa que os municípios não podem deliberadamente ajustar seus indicadores para ficar imediatamente acima ou abaixo do ponto de corte. Além disso, é necessário pressupor que nenhuma outra característica dos municípios mude de forma brusca no ponto de corte, além da política em si. Isso significa que, na vizinhança do limite, os municípios devem ser comparáveis em termos de variáveis observáveis, e que essas variáveis não podem estar relacionadas com a mudança provocada pela regra — o que pode ser verificado ao comparar diretamente diferentes atributos entre municípios que estejam dos dois lados do ponto de corte (teste de balanceamento).

Adicionalmente, a janela de análise deve ser suficientemente estreita para garantir comparabilidade entre os grupos, mas ampla o bastante para preservar poder estatístico. Neste caso, propõe-se uma janela simétrica de 10 pontos para mais ou para menos em torno do ponto de corte, incluindo apenas os municípios com pontuação entre 35 e 55, condicionados ainda à exigência de que tenham ao menos dois indicadores classificados como críticos, conforme as regras do programa. O tamanho da janela deve ser submetido a testes de robustez, mas essa proposta inicial se baseia no tamanho da amostra que ela garante e na distribuição de notas entre os municípios.

Essa abordagem tem a vantagem de permitir uma estimativa rigorosa do impacto da assistência promovida pelas MUPs na capacidade de atualização cadastral e no acompanhamento das condicionalidades. Além disso, permite avaliar de que forma esse monitoramento, por sua vez, influencia variáveis socioeconômicas relevantes. Ao isolar o efeito da assistência técnica sobre o cadastramento e o acompanhamento das condicionalidades, esse exercício possibilita distinguir a parcela do impacto observado em variáveis socioeconômicas associadas ao Programa Bolsa Família que se deve ao monitoramento em si, e não necessariamente aos recursos financeiros transferidos.

Por outro lado, uma limitação importante do método é representar uma estimativa



local. Isto é, o resultado estimado vale para os municípios na vizinhança da nota de corte e não pode ser extrapolado para todo o conjunto de cidades brasileiras.

#### 6.6.3. Relevância da avaliação de impacto do IGD

A opção do Brasil por desenvolver o Programa Bolsa Família de forma descentralizada — o que implicou, conseqüentemente, a atribuição da atividade de atualização cadastral aos entes subnacionais — representa um avanço na articulação entre os diferentes níveis federativos para a efetivação da política de seguridade social. No entanto, a execução descentralizada da atualização e do monitoramento também impõe desafios significativos em termos de coordenação federativa e alinhamento de incentivos. Ao avaliar de forma rigorosa o impacto do IGD, essas diferentes estratégias analíticas permitem avançar na compreensão das vantagens e limitações deste modelo brasileiro”, além de elucidar de que forma a coordenação federativa, as capacidades estatais e o acompanhamento das condicionalidades influenciam o sucesso das transferências de renda. Além disso, será possível estimar de que forma esses recursos, por meio da atividade cadastral, impactam outros programas sociais vinculados ao Cadastro Único.



## 7. Execução Orçamentária e Financeira

Os repasses atrelados ao IGD constituem despesa primária corrente incluída explicitamente na Lei Orçamentária Anual (LOA) como a ação 00US - *Apoio aos Entes Federados por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – IGD*, conforme detalhado no Quadro 10. A ação se encaixa no âmbito do PBF (programa 5128), dando-se na forma de transferências fundo a fundo, sem contrapartida de bens ou serviços, e com financiamento por recursos livres da Seguridade Social.

### 7.1. Análise do orçamento do IGD

**Quadro 10** - Caracterização dos repasses associados ao IGD na Lei Orçamentária Anual 2025

Categoria	Descrição
Órgão	55000 – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
Unidade orçamentária	55101 – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – Admin. Direta
Programa	5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas
Ação	00US - Apoio aos Entes Federados por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – IGD
Função	8 – Assistência Social
Subfunção	244 – Assistência comunitária
Esfera	Orçamento da Seguridade Social
Categoria econômica da despesa	3 – Despesas correntes
Grupo de natureza de despesa	3 – Outras despesas correntes
Modalidade de aplicação	31 – Transferências a estados e ao Distrito Federal – Fundo a fundo
	41 – Transferências a municípios – Fundo a fundo
Elemento de despesa	41 - Contribuições
Fonte	1001 – Recursos livres da Seguridade Social
Origem do crédito	A – Inicial (LOA)

**Fonte:** Brasil (2025, p. 502) e Portal da Transparência.<sup>33</sup>

A Tabela 10, por sua vez, apresenta os valores registrados ao longo das etapas do ciclo de execução orçamentária para os últimos cinco anos, período que abarca tanto os anos de medidas extraordinárias em virtude da pandemia de Covid-19 quanto as mudanças institucionais associadas à transição do antigo PBF para o Auxílio Brasil e, posteriormente, do Auxílio Brasil para o novo PBF.

Apesar dessas turbulências, a execução orçamentária dos repasses associados ao IGD permaneceu previsível. De modo geral, os valores descritos no projeto de lei

<sup>33</sup> Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso: 2 jun. 2025.



orçamentária foram mantidos na lei orçamentária e empenhados em sua totalidade. Os percentuais liquidados e pagos oscilaram entre 80% e 90% da dotação, em linha com a média histórica de 85% observada entre 2008 e 2024.

Há dois motivos principais para que os percentuais liquidados e pagos fiquem tipicamente abaixo de 100%. O mais importante é que os pagamentos são feitos no mês seguinte à competência e, portanto, os desembolsos relativos ao mês de dezembro são necessariamente inscritos em restos a pagar, algo que excepcionalmente pode ocorrer também com os pagamentos relativos à competência de novembro. Adicionalmente, por definição, os repasses previstos no orçamento só se realizam se o desempenho dos entes federados medido pelo IGD for satisfatório e se os saldos acumulados e a prestação de contas estiverem de acordo com a legislação.

**Tabela 10** - Execução orçamentária dos repasses vinculados ao IGD – Brasil, 2020/2025

Ano	(A) Projeto de lei (R\$ mi)	(B) Dotação inicial (R\$ mi)	(C) Dotação atualizada (R\$ mi)	(D) Valor empenhado (R\$ mi)	(E) Valor liquidado (R\$ mi)	(F) Valor pago (R\$ mi)	F / C (%)
2020	550,8	550,8	565,8	565,8	517,0	517,0	91
2021	550,8	550,8	550,8	547,2	453,7	453,7	82
2022	608,6	624,5	542,5	542,5	439,1	439,1	81
2023	779,1	779,1	779,1	779,1	624,7	624,7	80
2024	877,1	877,1	877,1	877,1	791,9	791,9	90

**Fonte:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Painel do Orçamento Federal<sup>34</sup>.

**Nota:** valores em reais correntes.

Com efeito, a Tabela 10 sugere que, do ponto de vista orçamentário, a maior mudança nos últimos anos diz respeito ao orçamento total disponibilizado para os repasses. A Figura 12 põe esses números em contexto, mostrando a evolução de longo prazo do montante total repassado em valores correntes e em valores constantes de 2024.

Nas últimas duas décadas, os montantes repassados pelo IGD passaram por momentos de expansão e retração acelerada, em termos reais. Foram duas as ocasiões de forte crescimento real: 55% entre 2011 e 2012 e 47% entre 2022 e 2024. Por outro lado, o montante também encolheu rapidamente em termos reais entre 2012 e 2016 (-31%) e entre 2019 e 2022 (-20%). Nos dois momentos, os repasses ficaram relativamente estáveis em termos correntes em cenários de inflação acelerada, o que levou à sua rápida erosão em termos reais.

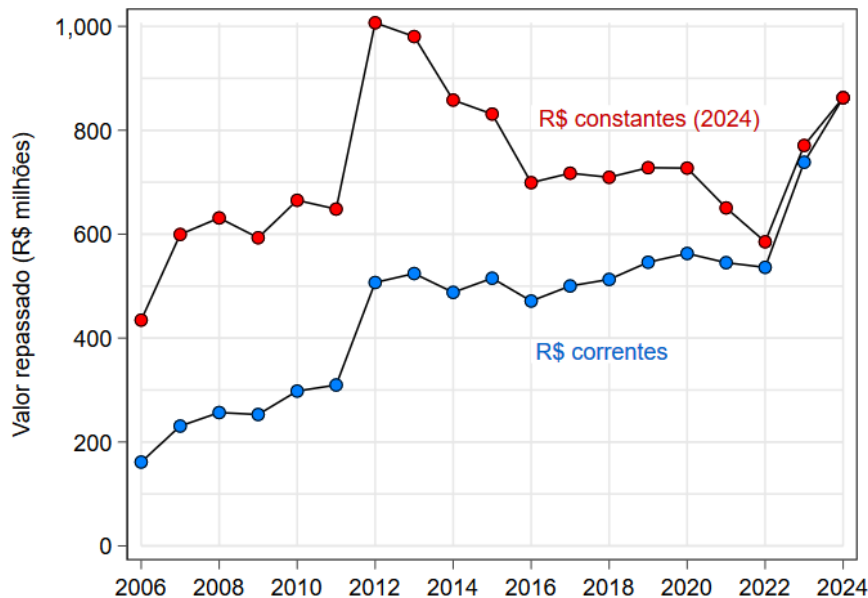
Como resultado desses movimentos, o repasse total em 2024 – pouco mais de R\$ 860 milhões – foi, em valores constantes, o maior desde 2014, permanecendo 14% abaixo

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/painelorcamento>. Acesso: 1 abr. 2025.



do pico histórico observado em 2012 e 12% abaixo do montante repassado em 2013. Em linha com a média histórica, cerca de 98% dos repasses foram para municípios, e apenas 2% para os estados e o Distrito Federal.

**Gráfico 10** – Valor total repassado pelo IGD (R\$ milhões) – Brasil, 2006/2024



**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

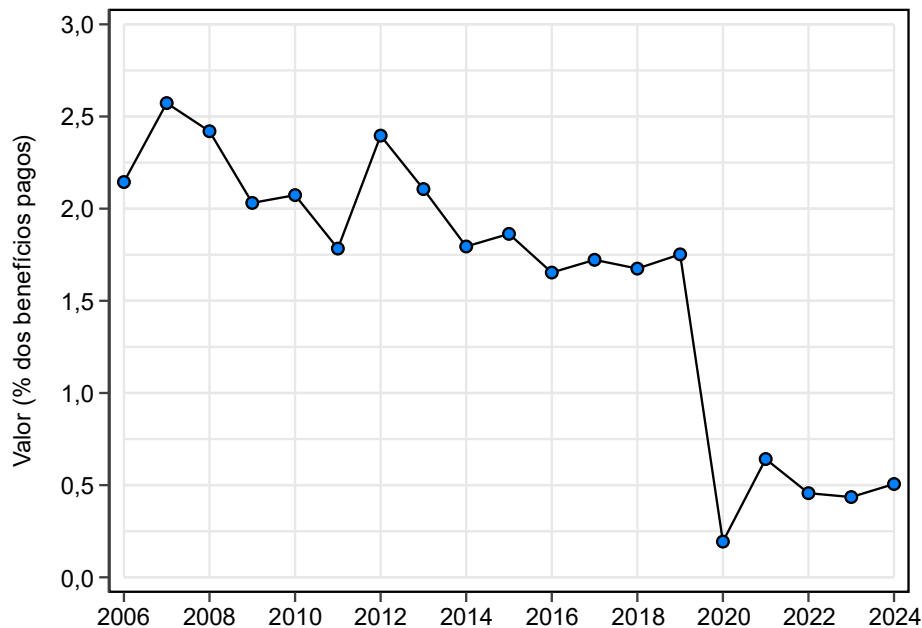
**Nota:** os valores se referem às competências de cada ano, não aos valores efetivamente transferidos a cada ano. Valores constantes deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) para preços médios de 2024.

Tamanho oscilação no orçamento disponível decorre mais da conjuntura econômica do que das necessidades concretas que os repasses devem suprir. Não pudemos localizar estimativas abrangentes dos custos incorridos pelos entes federados nas atividades de cadastramento e acompanhamento familiar, sendo, portanto, impossível saber se o montante repassado é adequado ou não aos objetivos da política. Pode-se, no entanto, supor que a volatilidade em valores reais do montante transferido é em si mesma um problema, na medida em que a falta de previsibilidade sobre repasses futuros pode prejudicar o planejamento dos governos locais e incentivar o uso dos recursos para objetivos de curtíssimo prazo.

Por fim, a Figura 13 apresenta os valores repassados como proporção do montante total transferido pelo PBF e programas afins. Ao longo do tempo, as transferências cresceram mais do que os repasses associados ao IGD. Isso ocorreu de forma relativamente gradual entre 2006 e 2019, apesar do pico em 2012, e depois de forma súbita com a expansão das transferências em resposta à pandemia de Covid-19. Desde 2021, os repasses do IGD oscilam em torno de 0,5% do total transferido às famílias, percentual bem abaixo do limite de 1% previsto pela Lei 14.601/2023, que recriou o PBF. Os repasses do IGD nunca ultrapassaram 0,1% do Produto Interno Bruto (PIB).



**Gráfico 11** – Valor repassado pelo IGD como proporção das transferências do PBF e programas afins (%) – Brasil, 2006/2024



**Fonte:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

**Nota:** os valores se referem às competências de cada ano, não aos valores efetivamente transferidos a cada ano. Os dados para 2020 e 2021 incluem os pagamentos do Auxílio Emergencial, do Auxílio Emergencial Residual e do Auxílio Emergencial 2021.

## 7.2. Os repasses dos recursos do IGD aos entes subnacionais

Conforme já salientado, não há estimativas abrangentes dos custos de cadastramento e acompanhamento das condicionalidades, de sorte que não é possível calcular a proporção dos custos incorridos pelos entes subnacionais que é financiada com os recursos transferidos via IGD. Assim, os impactos de mudanças no orçamento e nos valores efetivamente transferidos via IGD nos resultados alcançados na ponta da política pública também não podem ser mensurados com precisão<sup>35</sup>.

A melhor aproximação desses custos identificada na literatura advém do estudo de Rossetto (2018), mesmo ressalvando-se que não são dados recentes (o ano de referência é 2017) e nem abrangentes, dada a não inclusão do acompanhamento de condicionalidades e de outros custos incorridos pelos municípios para a gestão do PBF. A pesquisa, focada no gasto global envolvido na operacionalização do Cadastro Único, analisou a relação custo-desempenho, tomando como parâmetro a Taxa de Atualização Cadastral (TAC). O custo médio por atendimento (inclusões e atualizações cadastrais) foi

<sup>35</sup> Para um maior aprofundamento da questão, consultar a seção de Economicidade do presente relatório.





calculado em R\$ 472,36<sup>36</sup>. Considerando um “prazo de validade” médio de 24 meses para cada cadastro, chegamos a um custo mensal de R\$ 19,68, ou U\$3.18<sup>37</sup>.

Tomando-se esse valor como parâmetro, desconsiderando para fins de brevidade a grande dispersão nos custos de atendimento a depender da localidade, e estimando o número anual de atendimentos como a metade da quantidade de famílias com renda per capita mensal até meio salário-mínimo com cadastro atualizado<sup>38</sup>, chega-se a um custo global aproximado para o ano de 2024 de R\$ 5,9 bilhões. Caso opte-se por considerar apenas os atendimentos a famílias em situação de pobreza segundo a faixa de elegibilidade ao PBF<sup>39</sup>, reduz-se o número de atendimentos de 12,47 milhões para 9,51 milhões, chegando-se a um custo global aproximado para o ano de 2024 de R\$ 4, 5 bilhões.

Considerando que o valor efetivamente repassado aos municípios referente ao ano de 2024 (incluindo os restos a pagar) foi de R\$ 850 milhões, tem-se que o repasse do IGD-M em 2024 correspondeu a 14,4% dos gastos incorridos apenas com o processo de atualização cadastral e inclusão de cadastros novos de famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo. Caso opte-se por considerar apenas os gastos com famílias em situação de pobreza segundo a faixa de elegibilidade ao PBF, o repasse correspondeu a 18,9% dos gastos. Assim, considerando que o PBF transferiu às famílias em 2024 um total de R\$ 168,3 bilhões, tem-se que os custos cadastrais representaram entre 2,7% e 3,5% do valor investido em bolsas, a depender se consideramos apenas os cadastros de famílias dentro da faixa de pobreza do PBF ou todas aquelas com renda per capita de até meio salário-mínimo.

Adentrando mais especificamente no conteúdo dos gastos realizados pelos municípios com os recursos do IGD, identificou-se também um limite à análise relativa à disponibilidade de dados. Araújo (2015) apontou que o principal tipo de utilização dos recursos foi para a aquisição de equipamentos (80,2%), seguida pela estruturação de sistemas de TI (52%) e pela contratação de pessoal temporário (47,8%). Mas esses dados, além de não serem recentes, apenas indicam com o que se gasta, e não o quanto se gasta com cada item. A esse respeito, o Decreto 12.064/2024 estabeleceu critérios mais claros sobre as finalidades e os tipos de despesa autorizadas a serem pagas com os recursos descentralizados. Indicou, ainda, que essas despesas devem constituir item específico das prestações de contas anuais e que os respectivos conselhos de assistência social devem divulgar, de forma transparente, as atividades executadas<sup>40</sup>. Entretanto, à

---

<sup>36</sup> Valor corrigido pelo IGP-M de dezembro de 2017 para dezembro de 2024.

<sup>37</sup> Dólar comercial, cotação de 31/12/2024.

<sup>38</sup> O uso desse estimador se baseia na atualização cadastral ser, em geral, um procedimento realizado bianualmente. Foi calculada uma média anual do número de cadastros atualizados ao longo dos meses de 2024.

<sup>39</sup> Embora restringir o custo apenas ao atendimento de famílias em situação de pobreza possa parecer coerente com o público-alvo do PBF, há que se considerar os efeitos da volatilidade de renda entre a população de baixa renda, que amiúde não possui uma fonte fixa de renda, e da interação dessa volatilidade com as regras do programa, do que resulta a necessidade de cadastrar (e eventualmente beneficiar) famílias que em determinados momentos do tempo terão uma renda superior à linha de pobreza do PBF. Acerca desse tópico ver Soares (2010).

<sup>40</sup> Decreto 12.064/2024, artigos 8º, 9º, 10º e 11º.

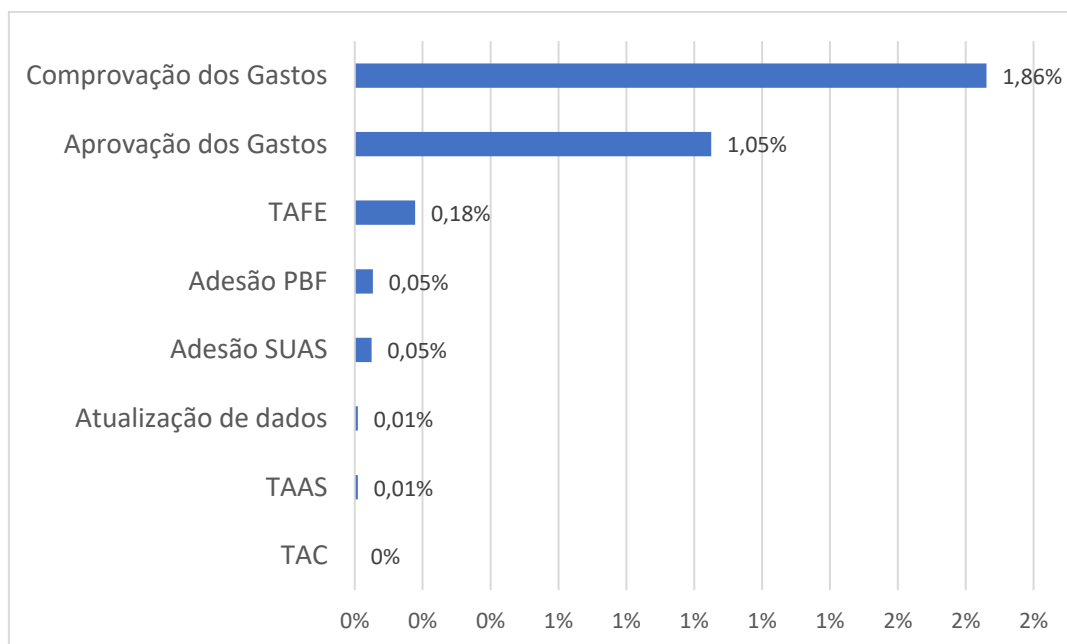


época da escrita desta avaliação ainda não estavam disponíveis as informações referentes ao conteúdo dessas despesas. Elas permitirão, no futuro, uma melhor compreensão da forma como o programa impacta nas atividades exercidas na ponta.

Aspectos relacionados à execução orçamentária e financeira do governo federal, como contingenciamentos e cronograma do fluxo de recursos, não se mostram uma questão relevante para o desembolso dos repasses vinculados ao IGD. Conforme já demonstrado, tanto em 2023 quanto em 2024 100% dos valores previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) foram empenhados. Ademais, como visto na seção 4, todos os entes subnacionais receberam recursos do IGD ao longo do tempo, ainda que, a depender do mês, o número de entes subnacionais para os quais eles foram efetivamente repassados varie.

A Figura 14 apresenta, para o ano de 2024, o percentual de parcelas mensais do IGD-M não repassadas, por motivo. Ela revela que, no cômputo geral, a comprovação e aprovação dos gastos são de fato os principais fatores explicativos da ausência de repasse. Já as regras de performance mínima nos componentes do IGD (TAC, TAFE e TAAS) têm pouca repercussão em termos de não recebimento dos recursos federais.<sup>41</sup>

**Gráfico 12** – Percentual das parcelas mensais do IGDM que não foram repassadas, por motivo (Brasil, 2024)



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

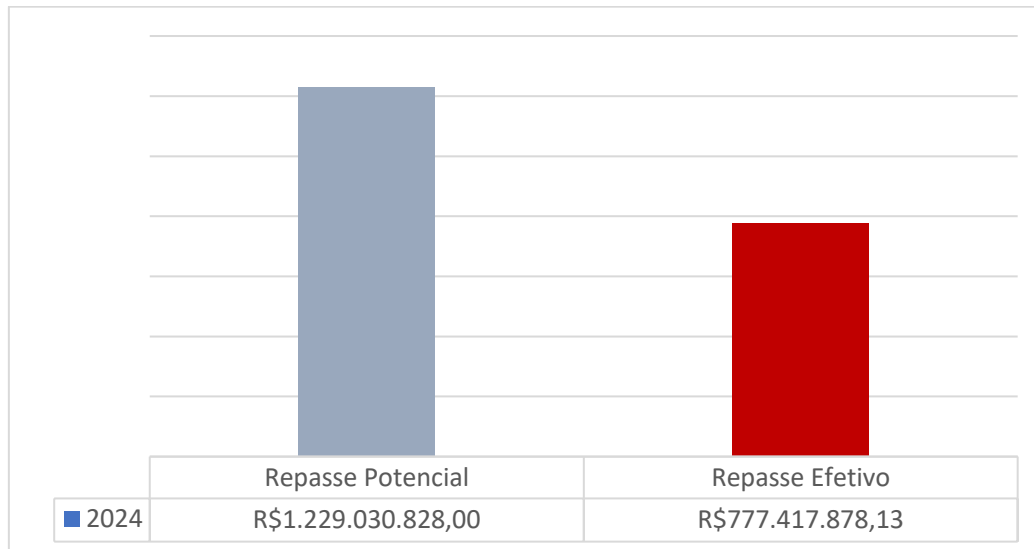
Analisados os motivos para o não repasse das parcelas mensais, é importante distinguir entre a proporção de repasses não realizados e a proporção de recursos potencialmente disponíveis não repassados. Como já exposto na seção de implementação, o IGD contém

<sup>41</sup> No mesmo ano, 13 dos potenciais 312 repasses aos estados não foram realizados; em 6 casos o motivo foi a ausência de comprovação ou de aprovação dos gastos ao respectivo FEAS.



tanto regras que bloqueiam o repasse quanto regras que definem a proporção do repasse potencial (ou “teto” de repasse) que é efetivamente transferido. Em suma, o repasse efetivo é o resultado da multiplicação do repasse potencial pelo indicador IGD, que varia entre zero e um, resultado esse ao qual é aplicado um fator redutor a depender da existência e do volume do saldo em conta e acrescido os valores correspondentes aos incentivos. Excluindo-se, para fins de simplificação, os incentivos, temos que em 2024 o repasse potencial ou “teto” do IGD-M foi de R\$ 1,23 bilhões, dos quais R\$ 777,4 milhões foram efetivamente transferidos.

**Gráfico 13** – Valor potencial e efetivamente repassado pelo IGDM, excluindo-se os incentivos – Brasil, 2024



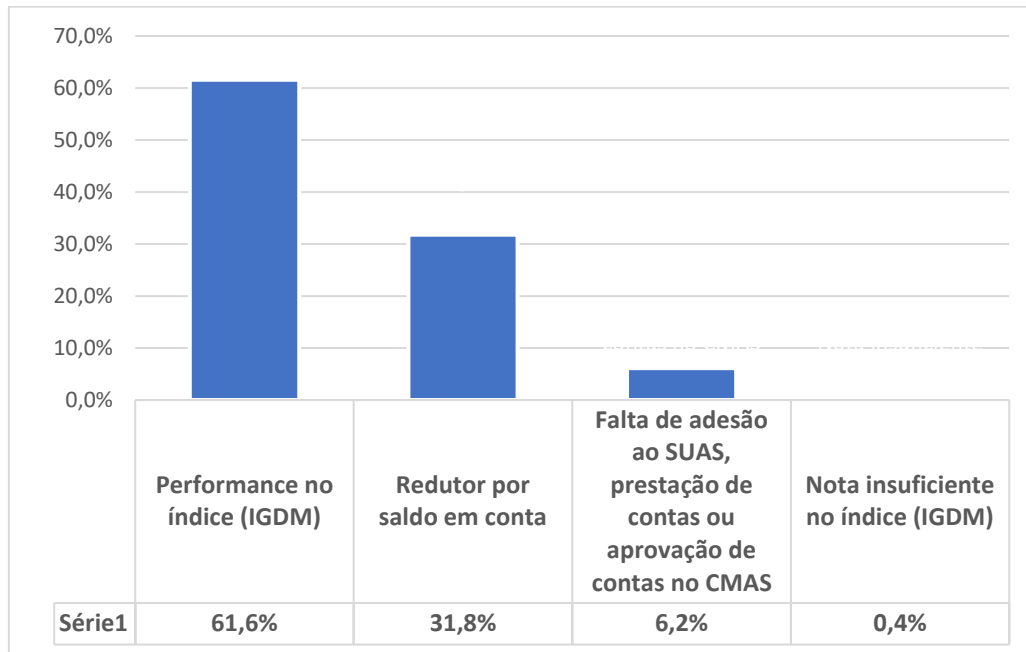
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

Esse teto global hipotético, que ultrapassa inclusive a alocação orçamentária do ano (R\$ 887,1 milhões), nos permite, por contraste com o efetivamente repassado, analisar os fatores que afetam o recebimento de mais ou menos recursos por cada município. A falta de adesão ao SUAS, de prestação de contas ou de aprovação das contas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) foi responsável por apenas 6,2% da diferença entre repasse potencial e repasse efetivo, demonstrando que, embora predominantes entre as causas para o não-repasse, a prestação e a aprovação das contas têm baixo impacto no total de recursos transferidos. Já a regra de performance mínima no IGD e seus componentes foi responsável por apenas 0,4% da diferença observada, corroborando a análise anterior de que se trata de um fator de baixíssimo impacto. Por outro lado, o score no IGD-M em si tem um alto impacto nos valores repassados, reduzindo-os em R\$ 278,1 milhões (61,6% da diferença)<sup>42</sup>. O fator redutor pela existência de saldo em conta, por sua vez, resultou numa redução dos repasses de R\$ 143,7 milhões (31,8% da diferença).

<sup>42</sup> Para uma análise da evolução histórica do IGD-M e seus componentes, consultar a seção de resultados no presente relatório.



**Gráfico 14** – Causas da diferença entre o valor potencial e o efetivamente repassado pelo IGD-M, excluindo-se os incentivos – Brasil, 2024



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

Por fim, buscou-se analisar se o desempenho da política em 2024 foi afetado pela capacidade fiscal do ente subvencionado. Considerou-se um limiar mínimo de  $R^2 > 0,05$  e  $p < 0,05$  como indicativo de poder explicativo não trivial. Nenhuma variável econômica testada mostrou-se relevante para explicar o score geral do IGD-M<sup>43</sup>. A principal razão para isso é que os subcomponentes do IGD se correlacionam de forma inversa com a riqueza do município. A TAC e, em menor grau, a TAAS se correlacionam negativamente com o PIB per capita, enquanto a TAFE se correlaciona positivamente. O redutor por saldo em conta também se correlaciona positivamente com o PIB per capita, ou seja, municípios mais ricos tendem a ter maiores saldos em conta. Pode-se considerar o resultado como positivo, na medida que os municípios mais pobres não apresentam performance pior que os mais ricos no IGD-M como um todo, e tendem a ser menos afetados pelo fator redutor gerado pelos saldos em conta.

Foram testadas também a associação entre o desempenho da política e o peso relativo do PBF no município, o tamanho da população e a macrorregião, fatores já explorados

<sup>43</sup> As variáveis dependentes foram as médias anuais de TAC, TAFE, TAAS, IGDM e fator redutor por saldo em conta. Foram testadas as seguintes variáveis econômicas: Produto Interno Bruto (PIB) per capita (log10); % de participação da indústria no PIB; % de participação dos serviços (exceto administração pública, defesa, educação, saúde e seguridade social) no PIB; % de participação da administração pública (incluindo defesa, educação, saúde e seguridade social) no PIB; % da população beneficiária do PBF; % da transferência de renda via PBF no PIB municipal; Receita bruta per capita (log10); Receita bruta do Imposto Sobre Serviços (ISS) per capita (log10); e gasto municipal com Assistência Social função 8 per capita (log10). A única variável com correlação estatisticamente significativa foi a receita bruta advinda do ISS per capita, mas com poder explicativo muito baixo ( $r^2 = 0,011$ ).



na literatura para anos anteriores (e.g. Fernandes, 2016; Ribeiro et al., 2025). O percentual de habitantes que são beneficiários do PBF se mostrou um fator explicativo relevante: ele se correlaciona positivamente com a TAC ( $R^2 = 0,180$ ) e negativamente com a TAFE ( $R^2 = 0,066$ ) e com o redutor por saldo em conta ( $R^2 = 0,125$ ). Em suma, onde os beneficiários do PBF são mais numerosos, não obstante tratar-se de municípios mais pobres, a Taxa de Atualização Cadastral é maior e o saldo em conta do IGD é menor. Já o tamanho da população do município<sup>44</sup> se correlaciona negativamente com todos os componentes do IGD-M e com o fator redutor por saldo em conta, mas com poder explicativo trivial, exceção feita à TAAS ( $R^2 = 0,146$ ). A macrorregião, por sua vez, apresentou poder explicativo não trivial com as seguintes variáveis: TAC ( $R^2 = 0,127$ ); TAFE ( $R^2 = 0,073$ ); e redutor por saldo em conta ( $R^2 = 0,131$ ). As regiões Norte e Nordeste guardaram correlação positiva com os valores da TAC e da TAAS, e as regiões Sul e Sudeste com os valores da TAFE.

---

44 Utilizou-se o logaritmo (base 10) da população residente em 2024.



## 8. Insights sobre Eficiência e Economicidade do Gasto

A ideia de se avaliar a economicidade de qualquer política pública baseia-se no princípio de que há múltiplos fins possíveis para recursos orçamentários limitados. Assim, a cada decisão de alocação de recursos, corresponde uma série de escolhas que deixam de ser feitas. Compreender, portanto, o benefício relativo de cada real destinado a uma determinada política — em comparação com o que esse mesmo valor poderia gerar se alocado em outra política — torna-se parte essencial do processo avaliativo.

Por outro lado, diante da infinidade de usos alternativos para os recursos públicos, a comparação entre objetos muito heterogêneos pouco contribui para a construção de uma métrica efetiva de qualidade do gasto. É pouco plausível que se desenvolva uma medida suficientemente universal que permita, por exemplo, comparar diretamente o impacto de um real investido em educação básica com aquele destinado à assistência médica especializada.

O processo de análise de eficiência e economicidade deve, portanto, se concentrar em um universo de políticas — e, por consequência, de usos de recursos — que sejam comparáveis entre si e com o objeto que se pretende avaliar. Nesse sentido, a avaliação da política de gestão descentralizada do Bolsa Família sob os critérios de eficiência e economicidade exige uma reflexão sobre o modelo adotado para transferências interfederativas e sua comparação com alternativas existentes, tanto no contexto brasileiro quanto em experiências internacionais.

Além do modelo adotado pelo IGD, existem outras formas de transferências federativas que apresentam diferentes características em termos de eficiência e economicidade. Os convênios, por exemplo, exigem a formalização de instrumentos específicos para cada repasse, o que implica em processos burocráticos mais complexos e custos administrativos elevados. Esses custos incluem a elaboração de projetos, análise técnica, celebração de acordos e prestação de contas individualizada, o que pode dificultar a agilidade e a efetividade na implementação de políticas públicas (Palombo, 2006).

Por outro lado, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por exemplo, representa uma modalidade de transferência constitucional automática, baseada em critérios como população e renda per capita. Embora o FPM proporcione previsibilidade e regularidade nos repasses, ele não incorpora mecanismos de avaliação de desempenho ou incentivos à melhoria da gestão local. Estudos indicam que essa ausência de condicionalidades pode limitar a eficiência na alocação dos recursos e não necessariamente promover melhorias nos indicadores sociais locais (Gasparini e Miranda, 2006).

Nesse contexto, o IGD se destaca por combinar a automatização dos repasses com a vinculação a indicadores objetivos de desempenho, como atualização cadastral e acompanhamento das condicionalidades. Esse modelo reduz significativamente os custos administrativos e de transação, ao mesmo tempo em que incentiva a melhoria contínua na gestão local. Ao alinhar os repasses financeiros ao desempenho operacional, o IGD promove uma utilização mais eficiente dos recursos públicos,



diferentemente dos modelos baseados exclusivamente em critérios populacionais ou em processos burocráticos complexos (Silva et al., 2012).

Antes mesmo de discutir modelos de gestão e mecanismos de descentralização, é importante considerar uma questão mais fundamental: o próprio desenho das políticas de transferência de renda. A escolha entre programas universais e programas condicionais e focalizados envolve não apenas critérios distributivos, mas também diferentes exigências administrativas. Como destacam Hanna e Olken (2018), programas mais focalizados e com condicionalidades tendem a implicar maiores custos de implementação — especialmente em contextos com baixa capacidade estatal.

Nesse sentido, o PBF representa uma escolha por um modelo focalizado e condicionado, cujo sucesso depende, em grande parte, da capacidade dos entes subnacionais em atualizar cadastros, monitorar condicionalidades e operar sistemas locais de gestão. O IGD surge como um mecanismo criado para sustentar essa operação: ele realiza repasses automáticos aos municípios com base em critérios objetivos de desempenho, cobrindo custos operacionais e incentivando a melhoria da gestão. Por sua própria natureza, o IGD pode ser interpretado como uma *proxy* dos custos de implementação do programa. Nesse caso, ele traduziria, em valores financeiros, o esforço necessário para viabilizar localmente um programa nacional de transferência de renda com condicionalidades<sup>45</sup>.

Avaliar a economicidade do IGD, portanto, permite informar o debate mais amplo sobre o trade-off entre focalização e simplicidade operacional. Isso envolve não apenas mensurar os efeitos do programa sobre indicadores sociais, mas também entender quão custosa é sua implementação em diferentes contextos institucionais. Em última instância, medir com precisão os custos administrativos associados à gestão local do PBF ajuda a qualificar escolhas de desenho institucional e a calibrar os mecanismos de financiamento e suporte federativo às políticas sociais.

É importante também considerar a comparação entre o IGD e os custos administrativos de programas de transferência de renda em demais países de renda média. A literatura especializada indica que os custos administrativos de programas de assistência social apresentam variações consideráveis entre países e modelos de implementação, mas tendem a ser relativamente modestos frente ao montante total transferido aos beneficiários. Grosh et al. (2008) apontam que esses custos costumam representar entre 5% e 10% em programas de transferência monetária — com ou sem condicionalidades — e podem alcançar até 22% nos casos de transferências in natura. Dados mais recentes sobre programas na Europa e Ásia Central mostram uma faixa entre 2% e 10% (Tesliuc et al., 2014). Avaliações conduzidas por Schnitzer e Stoeffler (2020) em países africanos como Burkina Faso, Chade e Níger revelam custos oscilando entre 0,4% e 5,5%, de acordo com o arranjo institucional adotado. Na Tanzânia, por exemplo, a implementação inicial do *Productive Safety Net Program* teve custo administrativo de 7,7% (Rosas, Zaldivar e Pinzon-Caicedo, 2016). Já o programa

---

<sup>45</sup> Como visto na seção anterior, no entanto, não parece haver muita aderência entre os custos incorridos pelos municípios e os montantes transferidos pelo IGD.





jamaicano *Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)*, que combina transferência condicional com serviços de assistência social e acompanhamento familiar, apresentou um custo em torno de 11% em 2018 (World Bank, 2019).

No que diz respeito aos mecanismos de focalização — particularmente os registros sociais unificados — os custos também representam uma pequena parcela do total despendido nos programas. Em países de renda média, segundo Packard et al. (2019), o custo por domicílio cadastrado varia geralmente entre US\$ 1 e US\$ 3, o que equivale a menos de 2% do valor total das transferências anuais. Especificamente, esse custo foi estimado em US\$ 1,4 no Paquistão; cerca de US\$ 2,5 em Bangladesh, Indonésia e Filipinas; US\$ 1,3 na Turquia; US\$ 1,27 na Colômbia (versão IV do *Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN)*); entre US\$ 2,25 e US\$ 2,50 nas versões anteriores do SISBÉN; e US\$ 2,06 no Brasil, considerando o Cadastro Único versão 7 (Leite et al., 2017). Castaneda e Lindert (2005) compilaram dados da proporção dos orçamentos dedicada à operação desses registros, que variou de 0,5% na Costa Rica, 0,9% na Colômbia, 1,3% no Chile e 1,4% no Brasil. Estimativas adicionais de Hanna e Olken (2018) situam essa razão em 0,8% na Indonésia e 1,7% no Peru. Lindert et al. (2018) reportam, ainda, um custo de US\$ 1,74 por domicílio no caso do programa do Malawi. Uma revisão recente envolvendo dez registros sociais reforça esse padrão: mesmo com maior sofisticação nos critérios de focalização, os custos administrativos tendem a se manter entre 1% e 3% do valor anual transferido — padrão corroborado por estudos com abrangência geográfica semelhante (Grosh et al., 2022).

Algumas ponderações se fazem necessárias na interpretação dessas estimativas. Primeiro, é importante considerar que os custos administrativos tendem a cair ao longo do tempo à medida que os programas amadurecem, se institucionalizam e ganham escala. Programas mais consolidados, como o PBF, se beneficiam de retornos de escala e processos administrativos estabilizados. Além disso, o custo administrativo percentual do programa é, mecanicamente, sensível ao valor transferido: à medida que o benefício médio por família aumenta, o custo administrativo relativo diminui, tomando como dada a complexidade operacional. O IGD chegou a custar cerca de 2,5% do programa em seus anos iniciais, tendo estabilizado ao redor de 0,5% nos anos recentes, após a expansão dos valores das transferências. Como discutido na seção de execução orçamentária, são valores em linha com a média internacional, ainda que o PBF seja o maior programa de transferência condicional de renda do mundo.

Além disso, é fundamental destacar que o custo do IGD não se refere apenas à operacionalização do PBF, mas sim à manutenção e atualização do Cadastro Único, uma infraestrutura pública essencial que dá suporte a diversas políticas sociais federais, estaduais e municipais. Medir o IGD exclusivamente como custo relativo ao Bolsa Família subestima seu papel sistêmico. O Cadastro Único é utilizado por mais de 30 programas no Brasil, inclusive para subsidiar políticas habitacionais, tarifárias, de saúde e de assistência social. Nesse sentido, o IGD, ao sustentar a base de dados unificada, representa um investimento transversal de alta eficiência, cujo custo unitário é comparável ao de países de renda média, mas com um retorno público muito mais amplo, dada a sua multifuncionalidade.



Entretanto, há riscos relevantes do ponto de vista da eficiência. Um deles é o de que o próprio desenho do IGD — ao vincular recursos a indicadores de desempenho — pode reforçar desigualdades preexistentes. Municípios com maior capacidade institucional tendem a cumprir melhor os critérios técnicos e, com isso, recebem mais recursos, mesmo sendo os que menos precisam de reforço operacional. Essa lógica pode acabar penalizando justamente os entes com maior vulnerabilidade administrativa, que teriam mais a ganhar com apoio técnico e financeiro. É nesse contexto que políticas compensatórias como a definição de Municípios Prioritários (MUPs) são muito bem-vindas, na medida em que têm a potencialidade de mitigar distorções distributivas e preservar a equidade na alocação dos recursos. Isto é, garantir uma eficiência alocativa que combine mérito e necessidade: premiar o esforço, sem abandonar quem mais precisa.

Outro fator que contribui para a eficiência da política é a flexibilidade do uso dos recursos do IGD. A possibilidade de aplicar os repasses em atividades de articulação intersetorial para ampliar o acesso das famílias beneficiárias do PBF aos serviços de saúde, educação e acompanhamento familiar realizado pela assistência social, associadas ao cumprimento das condicionalidades, amplia o potencial impacto dos recursos transferidos, permitindo sinergias entre diferentes setores. Isso favorece uma visão intersetorial da gestão e melhora a relação custo-efetividade da política.

Por fim, do ponto de vista da sustentabilidade financeira, o maior risco identificado está relacionado à dependência da política em relação à dotação orçamentária anual da União. Apesar da fórmula de repasse estar clara e automatizada, a sensibilidade do montante total a decisões orçamentárias centrais torna a política vulnerável a contingenciamentos ou à instabilidade fiscal. Trata-se de um risco estrutural, que afeta a previsibilidade dos repasses e pode comprometer o planejamento municipal de médio prazo, especialmente em contextos de crise econômica. Por outro lado, o fato de o IGD operar com valores relativamente baixos por município, e com forte vínculo a resultados concretos de gestão, pode funcionar como fator de proteção política contra cortes severos, uma vez que seus efeitos são visíveis e mensuráveis.

Em suma, o IGD combina mecanismos de indução federativa com um desenho automatizado e custo relativamente baixo, o que favorece sua avaliação positiva em termos de economicidade. Ainda assim, a eficiência da política depende criticamente da capacidade de mitigar desigualdades institucionais entre os entes e da estabilidade de sua fonte de financiamento. Avaliações contínuas sobre os custos unitários de implementação, os resultados produzidos e a equidade na distribuição dos recursos são fundamentais para garantir que o IGD continue sendo uma ferramenta eficiente e econômica de gestão descentralizada.



## REFERÊNCIAS

---

AGUIAR, R.B.; LIMA, L.L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 89, p. 1-28, 2019.

ARAÚJO, F. R. Capacidades estatais para implementação de políticas públicas em ambientes federativos: o caso do programa bolsa família. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2015.

ARAÚJO, F.R. *et al.* Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 2, p. 367-393, 2015.

ARAÚJO, F.R.; *et al.* A implementação do Programa Bolsa Família: revisão de literatura. Emancipação, v. 21, p. 1-20, 2021.

AUTOR, D. H.; DORN, D.; HANSON, G. H. The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States. American Economic Review, v. 103, n. 6, p. 2121–2168, 2013.

BICHIR, R.M. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2011.

BID. Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean. BID, 2013. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BRAMBILLA, M. A. Análise da eficiência da gestão do programa bolsa família para os municípios do Paraná. Dissertação - Mestrado. Universidade Estadual de Londrina, Programa de Pós-Graduação em Economia Regional, 2015.

BRASIL. Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025. vol. IV. Diário Oficial da União: Seção 1 – Edição Extra 69-A, p. 1, 10 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/loa/lei-orcamentaria-anual-loa-2025>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Estadual. 2011a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/nucleo/Desen/conselho-estadual>. Acesso em: 11 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Municipal. 2011b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/nucleo/Desen/conselho-municipal.html>. Acesso em: 11 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Guia Metodológico: Planejamento Estratégico 2023-2026. 2023a. Disponível em: [https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2\\_Acoes\\_e\\_Programas/Governanca/Planejamento\\_Estrategico\\_Institucional/Links/Guia\\_Metodologico\\_PEI\\_2023\\_2026.pdf](https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Governanca/Planejamento_Estrategico_Institucional/Links/Guia_Metodologico_PEI_2023_2026.pdf). Acesso em: 7 abr. 2025



\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS n.º 1.041, de 23 de dezembro de 2024. Estabelece os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 2024c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mds-n-1.041-de-23-de-dezembro-de-2024>. Acesso em: 9 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Monitora MDS. 2025a. Disponível em: <https://mds.gov.br/monitora/>. Acesso em: 15 mar. 2025

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Planejamento Estratégico Institucional - PEI. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/planejamento-estrategico-institucional-pei>. Acesso em: 15 mar. 2025

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Política de Gestão de Riscos do MDS. 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/gestao-de-riscos>. Acesso em: 15 mar. 2025

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Colegiados de Governança de Políticas Públicas e Programas do MDS. 2025d. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/collegiados-de-governanca-de-politicas-publicas-e-programas-do-mds>. Acesso em: 15 mar. 2025

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Programa de Integridade Inspira. 2025e. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/integridade>. Acesso em: 16 mar. 2025

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Comissão de Ética. 2025f. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/comissao-de-etica>. Acesso em: 16 mar. 2025

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Relatório de Prestação de Contas – Exercício 2024. 2025g. Disponível em: [https://www.gov.br/mds/pt-br/acao-a-informacao/auditorias/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2024.pdf](https://www.gov.br/mds/pt-br/acao-a-informacao/auditorias/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf). Acesso em: 16 abr. 2025

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros: segundo estudo. Brasília: MDS, 2006. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/PainelPEI/Publicacoes/A%20import%C3%A2ncia%20do%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20nos%20munic%C3%ADpios%20brasileiros%20%20segundo%20estudo\\_2006.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/PainelPEI/Publicacoes/A%20import%C3%A2ncia%20do%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20nos%20munic%C3%ADpios%20brasileiros%20%20segundo%20estudo_2006.pdf). Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014. 91 p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016. 95 p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), 2020. 242 p.



BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2. Casa Civil da Presidência da República, 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei n.º 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), e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jun. 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm). Acesso em: 8 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto n.º 12.064, de 17 de junho de 2024. Regulamenta o Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 jun. 2024b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/Decreto/D12064.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Decreto/D12064.htm). Acesso em: 9 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027. Brasília: MPO, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/documentos-hospedados-para-gerar-qrcodes/relatorio-ppaparticipativo>. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Aprovado pelo Congresso, auxílio emergencial deu dignidade a cidadãos durante a pandemia. 2020. Site: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/30/aprovado-pelo-congresso-auxilio-emergencial-deu-dignidade-a-cidadaos-durante-a-pandemia?>, acessado em 09 de junho de 2025.

BOOZ & COMPANY. Center of Government: The Engine of Modern Public Institutions. New York, NY: Booz & Company, 2010.

BORUSYAK, Kirill; HULL, Peter; JARAVEL, Xavier. A Practical Guide to Shift-Share Instruments. Journal of Economic Perspectives, v. 39, n. 1, p. 197–222, Winter 2025.

BOTELHO, A.S.; CARVALHO, L. F.; NETO, J. E. B.; AVELINO, B. C. Determinantes do desempenho da gestão pública do programa bolsa família nos municípios brasileiros. Revista Brasileira de Contabilidade, n. 254, p. 9-19, 2022.

CGU. Avaliação dos procedimentos de inclusão e de averiguação cadastral de famílias unipessoais no CadÚnico, 2023. Site: [https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/cgu-avalia-os-procedimentos-de-inclusao-e-de-averiguacao-cadastral-de-familias-unipessoais-no-cadunico/1504121\\_AvaliacaoCadUnicoUnipessoaisversaofinal.pdf?](https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/cgu-avalia-os-procedimentos-de-inclusao-e-de-averiguacao-cadastral-de-familias-unipessoais-no-cadunico/1504121_AvaliacaoCadUnicoUnipessoaisversaofinal.pdf?), acessado em 09 de junho de 2025.

CAGNIN, I. F. Da união para os municípios? Os desafios da intersetorialidade na gestão e implementação local do programa bolsa família (estado São Paulo/2006-2013). Dissertação - Mestrado, Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2016.

CARDOZO, Daiane Roncato; SILVA, Rosangela Aparecida Frangella da; LIMA, Mariana Cândida; SANTOS, Ana Laura dos. Padrões alimentares e (in)segurança alimentar e nutricional no Programa Bolsa Família. Interações (Campo Grande), v. 21, n. 2, p. 363–377, 2020. DOI: 10.20435/inter.v21i2.1721.

CATTANEO, Matias D.; IDROBO, Nicolás; TITIUNIK, Rocío. A Practical Introduction to Regression Discontinuity Designs: Foundations, Methods, and Applications. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.



CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K. O desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos. World Bank, 2005. (Social Protection Discussion Paper, n. 526)

CASTANEDA, Tarcisio; LINDERT, Kathy. Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States. Washington, DC: World Bank, 2005. (Social Protection Discussion Paper Series, n. 0526). Disponível em: <https://imagebank2.worldbank.org/search/6031977>. Acesso em: 3 jun. 2025.

CAVALCANTE, P.L. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? Revista do Serviço Público, v. 60, n. 1, p. 29-46, 2009.

COELHO, D.B.; FERNANDES, A.S.A. Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 5, p. 689-707, 2017.

DE JANVRY, A.; *et al.* Brazil's Bolsa Escola program: the role of local Governance in decentralized implementation. World Bank, 2005. (Social Protection Discussion Paper, n. 542)

DE LA BRIÈRE, B.; LINDERT, K. Reforming Brazil's Cadastro Único to improve the targeting of the Bolsa Família program. World Bank, 2005. (Social Protection Discussion Paper, n. 527)

FERNANDES, F. C. Federalismo, políticas sociais e sistemas de incentivo: o caso do programa bolsa família (2006-2014). Tese – Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2016.

FORD, Katherine J.; PINTO, Tereza Lanza Queiroz; SANTOS, Ricardo Ventura; BARRETO, Mauricio Lima. Health outcomes of the Bolsa Família program among Brazilian Amazonian children. Revista de Saúde Pública, v. 54, p. 2, 2020. DOI: 10.11606/s1518-8787.2020054001519.

FURTADO, C. Os Desafios da Nova Geração. Revista de Economia Política, v. 24, n. 4 (96), p. 483-486, out.-dez. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1639>. Acesso em: 22 mar. 2025.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2006. (Texto para Discussão, n. 1243). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3986/1/PPP\\_n36\\_Transferencias.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3986/1/PPP_n36_Transferencias.pdf).

GERARD, François; NARITOMI, Joana; SILVA, Joana. Cash Transfers and Formal Labor Markets: Evidence from Brazil. Washington, DC: World Bank, 2021. (Policy Research Working Paper, n. 9778). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/769531632319615215/pdf/Cash-Transfers-and-Formal-Labor-Markets-Evidence-from-Brazil.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2025.

GROSH, Margaret E.; DEL NINNO, Carlo; TESLIUC, Emil; OUEGHAN, Azedine. For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets. Washington, DC: The World Bank, 2008.

GROSH, Margaret; LEITE, Phillippe; WAI-POI, Matthew; TESLIUC, Emil. Revisiting Targeting in Social Assistance: A New Look at Old Dilemmas. Washington, DC: World Bank, 2022.

HANNA, Rema; OLKEN, Benjamin A. Universal basic incomes versus targeted transfers: Political economy and policy trade-offs. Journal of Economic Perspectives, v. 32, n. 4, p. 201–226, 2018. DOI: 10.1257/jep.32.4.201.





IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Assistência Social. Boletim de Políticas Sociais. Nº 28, Brasília, 2021

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Assistência Social. Boletim de Políticas Sociais. Nº 28, Brasília, 2022

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Nº31. Brasília, 2024. Site: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14798/28/BPS\\_31\\_Assistencia\\_social.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14798/28/BPS_31_Assistencia_social.pdf). acessado em 09 de junho de 2025.

LEÃO, L. *et al.* Indicador de desenvolvimento institucional municipal: impactos sobre a economia dos municípios brasileiros. Estudos Econômicos, v. 50, n. 5, p. 733-766, 2020.

LEITE, Phillippe; GEORGE, Tina; SUN, Changqing; JONES, Theresa; LINDERT, Kathy. Social Registries for Social Assistance and Beyond: A Guidance Note and Assessment Tool. Washington, DC: World Bank, 2017. (Social Protection and Labor Discussion Paper, n. 1704). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28284>.

LICIO, E.C.; MESQUITA, C.S.; CURRALERO, C.R.B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LINDELOW, M.; *et al.* Evaluating the impact of Bolsa Família on health outcomes: a critical review. In: SILVA, T.F. (Ed.). Bolsa Família 15 anos (2003-2018). ENAP, p. 293-314, 2018.

LINDERT, K.; *et al.* The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper, n. 709).

LINDERT, K.; VINCENSINI, V. Social policy, perceptions, and the press: an analysis of the media's treatment of conditional cash transfers in Brazil. World Bank, 2010. (Social Protection Discussion Paper, n.1008).

LINDERT, Kathy; ANDREWS, Colin; MSOWOYA, Chipo; PAUL, Boban Varghese; CHIRWA, Elijah; MITTAL, Anita. Rapid Social Registry Assessment: Malawi's Unified Beneficiary Registry. Washington, DC: World Bank, 2018. (Social Protection and Jobs Discussion Paper, n. 1803). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31012>.

MANCEBO, L. G. Análise da gestão do programa bolsa família na região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal. Dissertação - Mestrado. Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2020.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. Governança pública contemporânea. Instituto Publix, 2014.

MARTINS, J.; SERPA, F. Índice de Gestão Descentralizada: análise de indicadores de monitoramento e avaliação. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Relatório de pesquisa, Evidência Express. Brasília: Enap, 2025. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6939>. Acesso em: dd mmm. aaaa (comp

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M.T.B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.





MDS. Boletim Bolsa Família e Cadastro Único. Ano 4. Número 53. novembro de 2019. Site: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_senarc/2019/11.%20Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%20%2053\\_NOVEMBRO%202019.pdf?](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2019/11.%20Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%20%2053_NOVEMBRO%202019.pdf?), acessado em 09 de junho de 2025.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F.. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. Ipea, 2007. (Texto para Discussão n. 1283) Ministério da Cidadania. Caderno do IGD-M. Brasília, 2022.

MONTEIRO, I. R. Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família. Dissertação (Mestrado) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

OCDE. The strategic state and the successful implementation of reforms: a vision of Latin America and its commitments to open government. Paris: OCDE, 2014. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OLIVEIRA, V.E.; LOTTA, G.S.; NUNES, M. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. Revista do Serviço Público, v. 70, n. 3, p. 429-457, 2019.

PAIVA, L. H.; SOARES, F.V.; CIRENO, F.; VIANA, I. A.V.; DURAN, A.C. The effects of conditionality monitoring on educational outcomes: evidence from Brazil's Bolsa Familia programme. Brazilian Political Science Review, v. 15, n. 1, p. e0006, 2020. DOI: 10.1590/1981-3821202000010006.

PAIVA, L. H.; COTTA, T. C.; BARRIENTOS, A. Brazil's Bolsa Família programme. In: COMPTON, M. E.; HART, P. T. (Ed.). Great policy successes. University Press, p. 21-41, 2019.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Ed.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania Ipea, p. 25-46, 2013.

PALOMBO, Paulo Eduardo M. Transferências Intergovernamentais no Brasil: características, problemas e alternativas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2006. (Texto para Discussão, n. 155). Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/fdac8130-97c4-41a3-bd69-b32bd99229ef/content>.

PEREIRA, J. M. P. D. O papel reservado aos estados na gestão descentralizada do programa bolsa família: desafios e oportunidades. Tese Doutorado - Universidade Federal do Rio de Janeiro –Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2016. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Auxílio Brasil de R\$600 começou a ser pago e inclui 2,2 milhões de novas famílias. 2022. Site: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2022/08/auxilio-brasil-de-r-600-comecou-a-ser-pago-e-inclui-2-2-milhoes-de-novas-familias?> Acessado em: 09 de junho de 2025.

RIBEIRO, A.; MELO, A.; BARBOSA, R.; GUBERT, V. Índice de Gestão Descentralizada: revisão rápida de resultados e impactos. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Relatório de pesquisa, Evidência Express. Brasília: Enap, 2025. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6939>. Acesso em: 6 jun. 2025.

RIBEIRO, F.P.; SHIKIDA, C.; HILLBRECHT, R.O. Bolsa Família: um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. Estudos Econômicos, v. 47, n. 4, p. 805-862, 2017.



ROSAS, Nina; ZALDIVAR, Samantha; PINZON-CAICEDO, Mariana. Evaluating Tanzania's Productive Social Safety Net: Targeting Performance, Beneficiary Profile, and Other Baseline Findings. Washington, DC: World Bank, 2016. DOI: 10.13140/RG.2.2.12257.97120.

ROSSETTO, Cristina B. S. Relatório com análise da associação entre os diferentes tipos de gastos e o gasto global envolvidos na operacionalização do Cadastro Único e o desempenho dos municípios nessa operacionalização. Relatório produzido no âmbito do contrato nº SA-884/2018 - "Custo Municipal do Cadastro Único", PROJETO UNESCO 914BRZ3002: Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza

SANTOS, R. L. A.; LICIO, E. C. Resultados e desafios do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, DF, 2011

SCHNITZER, Pascale; STOEFFLER, Quentin. Targeting in Practice: Evidence from Nine Programs in Africa. Washington, DC: World Bank, 2020. (Policy Research Working Paper, n. 9816). Disponível em: [https://quentinstoeffler.weebly.com/uploads/4/0/2/6/40265181/sahel\\_targeting\\_spj\\_bbl\\_11052020.pdf](https://quentinstoeffler.weebly.com/uploads/4/0/2/6/40265181/sahel_targeting_spj_bbl_11052020.pdf).

SILVA, A. A. P.; FERREIRA, M. A. M.; MONTEIRO, D. A. A. Desempenho na gestão pública do Programa Bolsa Família sob a perspectiva de análise do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Desenvolvimento em Questão, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 21, p. 211–241, 2012.

SILVA, E. S.A.; PAES, N.A. Programa Bolsa Família e a redução da mortalidade infantil nos municípios do Semiárido brasileiro. Ciência & Saúde Coletiva, v. 24, n. 2, p. 623–632, fev. 2019. DOI: 10.1590/1413-81232018242.04782017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/7DQsCT6mv7rrFhySLCd3cgt/>

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. Latin American Research Review, v. 45, n. 2, p. 173–190, 2010. DOI: 10.1017/S0023879100009390.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. A volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. In: Brasil em Desenvolvimento, volume III. Ipea, 2010.

SOARES, S.S.D.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impacto e possibilidades futuras. Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424)

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J. *et al.* (Eds.) Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – Experiências recentes das políticas das desigualdades. Ipea, p. 45-69, 2020.

SOUZA, P.H.G.F.; BRUCE, R. Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do Programa Bolsa Família, em perspectiva comparada. Ipea, 2022. (Texto para Discussão n. 2813).

SOUZA, P. H.G. F. e Osório, R. Estimativas de famílias pobres e de baixa renda para o Cadastro Único. Texto para Discussão 3071. Ipea, Brasília, 2024.

SPERANDIO, Naiara; PRIETO, Solange; SANCHES, Marina; FONSECA, Andressa Baraldi; FONSECA, Claudia Aparecida. Impacto do Programa Bolsa Família no consumo de alimentos: estudo comparativo das regiões Sudeste e Nordeste do Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 22, p. 1771–1780, 2017. DOI: 10.1590/1413-81232017226.21302016.



TESLIUC, Emil; POP, Lucian; GROSH, Margaret; YEMTSOV, Ruslan. Income Support for the Poorest: A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia. Washington, DC: World Bank, 2014. (Directions in Development: Human Development). Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/18886>.

VASCONCELLOS, M. A. S. de. Economia: Micro e Macro. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

WORLD BANK. Public Expenditure Review of Social Protection in Jamaica: Principal Programs, Services, and Instruments. Washington, DC: World Bank, 2019.



## Apêndice - Resumo das principais definições trazidas pela regulamentação do IGD entre 2006/2024

Ano	Portaria	Objetivo	Destaques
2006	Nº 148	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa	<p>Inclui o caráter intersetorial do PBF, sobretudo no acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação e na oferta de programas complementares</p> <p>Detalha o cálculo dos valores transferidos, a partir dos indicadores relativos ao Cadastro Único e cumprimento das condicionalidades</p> <p>Institui o valor de referência de R\$2,50 por família beneficiária do PBF até o limite da estimativa de famílias pobres</p> <p>Define valor mínimo de IGD de 0,4, já prevendo o aumento desse valor para 0,5 para 2008</p>
2008	Nº 76	Estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos estados ao PBF e ao Cadastro Único e para o apoio à gestão estadual desses programas.	<p>Cria o IGD-E e define um mínimo de 0,6 para possibilitar o repasse de recursos, criando uma tabela com os tetos a receber</p> <p>Define como critérios para o recebimento dos recursos: a) estados devem ter feito adesão formal ao PBF e Cadastro Único, b) ter prestação de contas regular, c) ter firmado o Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual, d) ter constituição legal e funcionamento regular de um colegiado intersetorial com as áreas de assistência social, educação, saúde e planejamento</p> <p>Cria incentivos adicionais com o pagamento de incrementos de recursos gradativamente maiores para estados que não tenham municípios abaixo de determinados IGD-M</p>
2010	Nº 754	Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizada do PBF no âmbito dos municípios e estados	<p>Prevê o planejamento das atividades a serem desenvolvidas nos municípios e estados com os recursos transferidos, levando em consideração as necessidades intersetoriais do programa</p> <p>Inclui incentivo para o atendimento das ações fiscalização do PBF, formuladas pelo MDS</p> <p>Inclui apoio às instâncias de controle social</p> <p>Inclui obrigatoriedade de adesão ao SUAS, apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD no SUASWEB e aprovação dos respectivos Conselhos de Assistência Social</p> <p>Valor de referência de R\$3,25 passa a ser multiplicado pelo número de cadastros válidos de famílias inscritas na Base do Cadastro Único, com renda de até 1/2 sm, atualizados nos últimos dois anos, até o limite da estimativa.</p>
2017	Nº 517	Altera as Portarias Nº 754 e 256	Inclui análise do saldo em conta do IGD dos estados e municípios para cálculo dos repasses de recursos como incentivo a utilização dos recursos
2022	Nº 769	Altera o IGD do PBF para IGD do Programa Auxílio Brasil	<p>Altera as taxas mínimas do IGD-M geral para 0,55 e 0,3 para o acompanhamento de condicionalidades</p> <p>Altera as taxas mínimas do IGD-E para 0,6.</p>
2023	Nº 887	Altera o valor de referência	Altera valor de referência para R\$4,00 a ser multiplicado pelo número total de cadastros atualizados no município
2023	Nº 950	Altera a Portaria Nº 769, que estabelece critérios, procedimentos e ações para o apoio à gestão e execução descentralizada do PBF e do Cadastro Único no âmbito dos	Cria incentivo no valor de R\$50,00 para cadastramento em domicílio, a ser pago para cada inclusão ou atualização cadastral. Para até 20% do número total de cadastros atualizados de famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo. Esse valor será somado ao valor a receber.



		estados, Distrito Federal e municípios	
2024	Nº 1.041	Institui nova regulamentação para o IGD do PBF e Cadastro Único. Revoga as Portarias Nº 769 de 2022, a Nº 887 de 2023 e a Nº 950 de 2023.	<p>Mantém a estrutura do IGD, que continua sendo formado pela taxa de atualização cadastral e pelas taxas de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde. Realiza ajustes pontuais nos critérios de cálculo e pagamento, além de regramento mais detalhado para a utilização dos recursos transferidos.</p> <p>Eleva os valores mínimos exigidos para as taxas que devem ser alcançadas pelos municípios e Distrito Federal para que possam receber recursos do IGD. Tanto para IGD-M quanto IGD-E, a taxa de Atualização Cadastral mínima passará dos atuais 0,55 0,7 em 2025 e 0,75 em 2026. Para IGD-M, as taxas de acompanhamento das condicionalidades tanto da educação quanto da saúde, saem dos atuais 0,3 para 0,4 em 2025 e chegam a 0,5 em 2026. O IGD-M mínimo sai dos atuais 0,55, passa a 0,6 em 2025, chegando a 0,65 em 2026. No caso do IGD-E, as taxas de acompanhamento das condicionalidades serão de 0,5 em 2025, chegando a 0,6 em 2026. E os IGD-E mínimos para recebimento de recursos a ser 0,6 em 2025 e 0,7 em 2026.</p> <p>Criação de incentivo financeiro para implantação da Comissão Municipal Intersetorial do PBF.</p> <p>Redução no valor de referência unitário a ser multiplicado ao número de cadastros de R\$4,00 para R\$3,25, uma vez que houve atualização das estimativas de famílias com renda per capita de até 1/2 salário-mínimo, com elevação de 20 milhões (2010) para 32 milhões (2024) na estimativa.</p>

**Fonte:** Elaboração própria.