

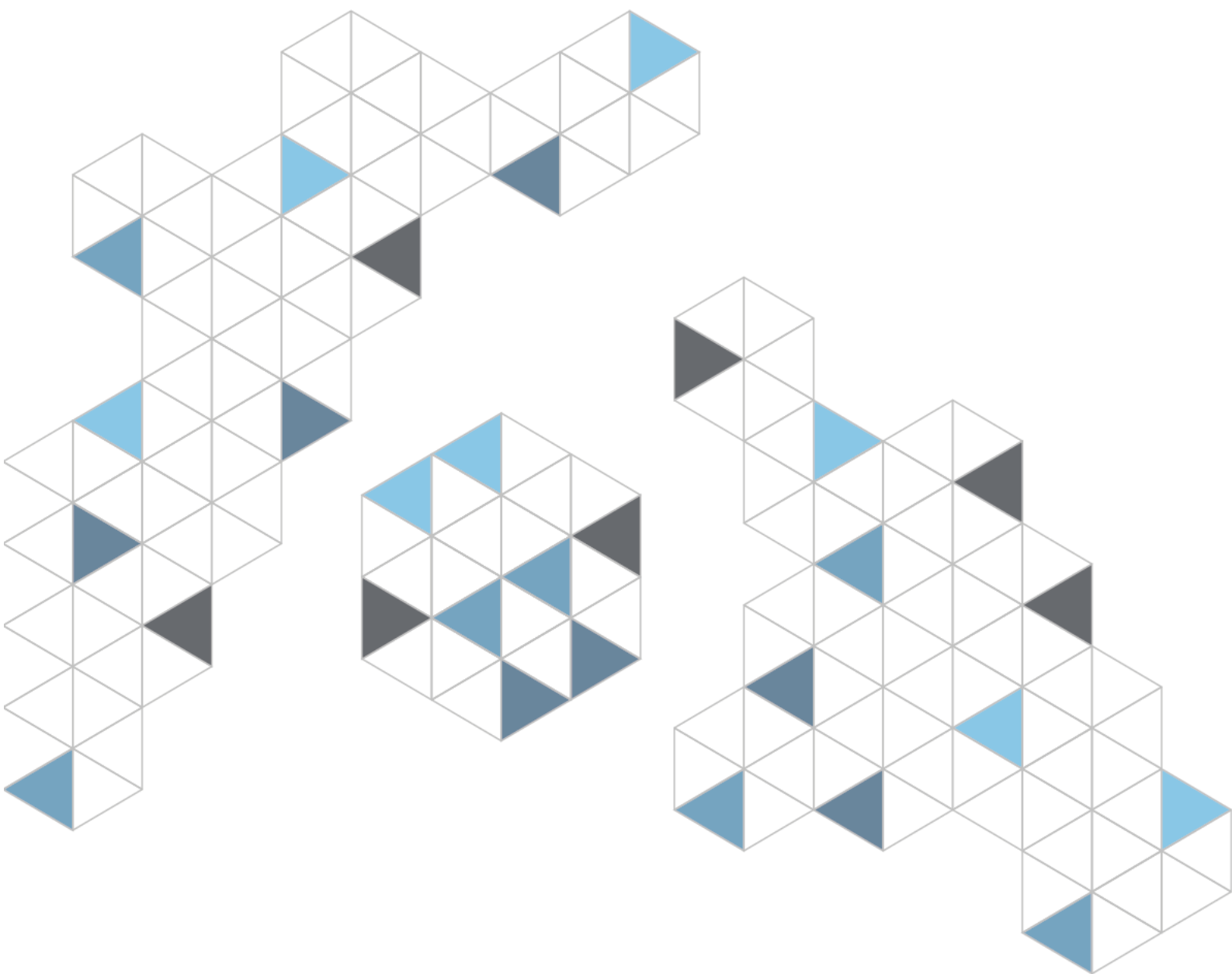
2025

30 de setembro

Relatório de Recomendações

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

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

Casa Civil da Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Ministério da Fazenda

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Público

Ministério do Planejamento e Orçamento

Apoio ao Conselho

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Escola Nacional de Administração Pública

Secretaria Executiva

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Wesley Matheus de Oliveira

Subsecretário de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas

Rodrigo de Castro Luz

Equipe Técnica

Andréia Rodrigues dos Santos

Antônio Paulo Barea Coutinho

Cíntia Beatriz Fonseca

Luiz Fernando Arantes Paulo

Rodrigo Cesar Bessoni e Silva

Ronan Luiz da Silva

Sérgio Ricardo dos Santos Rosa



Sumário

<i>Sumário</i>	3
<i>Resumo Executivo</i>	4
Problema Público	4
Oportunidades de Aprimoramento	4
Aspectos Positivos e Boas Práticas	5
<i>Recomendações CMAP</i>	6
<i>APÊNDICE</i>	8



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.

Problema Público

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.

Oportunidades de Aprimoramento

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.

PPA 2024-2027

Programa – 5128

Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas

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.

Instituições/Entidades

Avaliadoras

Avaliador Externo
Ipea



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.

Aspectos Positivos e Boas Práticas

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.



Recomendações CMAP

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

Destinatário: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Evidências que fundamentam a proposta:

IGD-E não incorpora nenhuma dimensão ligada diretamente a oferta de capacitação e apoio dos estados aos municípios. As transferências de recursos aos estados dependem do desempenho dos municípios do estado. Considera-se importante manter o fator 1 como está no IGD-E, mas seria importante agregar um indicador que dependesse diretamente da ação estadual.

As evidências estão detalhadas nas seções de Desenho e Implementação do Relatório de Avaliação.

Recomendação 2: Fortalecer a oferta de capacitação continuada voltada ao Programa Bolsa Família, como estratégia para mitigar fragilidades operacionais e os efeitos da rotatividade de equipes nos estados e municípios, para maior estabilidade e efetividade na execução da política.

Destinatário: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Evidências que fundamentam a proposta:

Identificou-se a necessidade de aprimoramento da supervisão, do envolvimento e da articulação dos atores. Além da possibilidade de aperfeiçoar a disseminação de informações, ampliar a capacitação e a motivação dos envolvidos.

As evidências estão detalhadas nas seções de Implementação e Governança do Relatório de Avaliação.



Recomendação 3: Estruturar um sistema de monitoramento e avaliação do uso dos recursos do IGD pelos municípios, analisando as finalidades e os tipos de despesa realizadas.

Destinatário: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Evidência que fundamenta a proposta:

Não há detalhamento das despesas municipais e estaduais que são financiadas com os recursos do IGD, nos termos do Decreto nº 12.064/2024.

A evidência está detalhada nas seções de Implementação e Execução Orçamentária e Financeira do Relatório de Avaliação.



APÊNDICE

São apresentadas, neste apêndice, propostas de aprimoramento sugeridas pelas equipes de avaliação que foram classificadas como complementares pelos Comitês técnicos (CMAS ou CMAG), não sendo levadas à apreciação pelo Conselho. Nesse sentido, são propostas que não gozam da chancela do CMAP e, portanto, não terão sua eventual implementação acompanhada pelo colegiado.

Proposta 1: Aperfeiçoar a estratégia de acompanhamento dos Municípios Prioritários (MUPs), por meio da realização de diagnósticos das principais dificuldades enfrentadas, da identificação de ações mais adequadas para cada tipo de fragilidade e da sistematização desse conhecimento.

Destinatário: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Proposta 2: Ampliar a transparência ativa e o controle social sobre o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) por meio da integração das informações detalhadas — atualmente disponíveis em planilhas na nuvem, acessadas por links nos relatórios municipais (“Bolsa Família e Cadastro Único no seu município”) — ao Visualizador de Dados de Programas Sociais (VIS DATA).

Destinatário: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Proposta 3: Atualizar e ampliar o estudo “Custo Municipal do Cadastro Único”, incluindo os custos relacionados à gestão do Programa Bolsa Família (benefícios, acompanhamento das condicionalidades, fiscalização), de modo a subsidiar a vinculação do orçamento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) à evolução dos custos estimados com cadastramento, atualização cadastral e acompanhamento das condicionalidades.

Destinatário: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Proposta 4: Instituir mecanismos diferenciados de apoio técnico aos municípios, baseadas no porte populacional, dada as heterogeneidades de desempenho e dificuldades específicas nos processos chave de



2025

Índice de Gestão Descentralizada (IGD)



implementação do Cadastro Único e Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios.

Destinatário: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).