

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO IGD PBF E CADÚNICO: APRIMORAMENTO PARA A AUTONOMIA SOCIOECONÔMICA

GOVERNANCE ASSESSMENT OF THE IGD PBF AND CADÚNICO: ENHANCEMENT FOR SOCIOECONOMIC AUTONOMY



Submissão: 30/01/2026
Revisão: 05/05/2026

Adriano Higino Freire

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), especialista em Controladoria e Finanças Empresariais e graduado em Administração. Servidor técnico-administrativo da UFLA desde 1994, tendo exercido funções de assessoramento e gestão nas áreas de governança, gestão de riscos, integridade e indicadores institucionais. É consultor externo de produto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID/ BID Invest), avaliador externo na Avaliação Executiva de Governança do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (CMAP 2024-2025), professor-facilitador da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e docente credenciado da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG).

Leonardo Almeida Freire

Doutorando e mestre em Ciência e Engenharia de Materiais pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI) e graduado em Engenharia de Materiais pela Universidade Federal de Lavras (UFLA).

Marconi Augusto Fernandes de Castro Braga

Auditor de Controle Externo, aposentado, pelo TCEMG. Diretor Geral do TCEMG entre 2019 e 2022. Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro/MG. Pós-Graduação em Administração Financeira, pela Fundação João Pinheiro/MG. Pós-Graduação em Controle Externo pela PUC Minas/Escola de Contas/TCEMG.

Economista pela PUC Minas. Advogado pela FUMEC/MG.

Professor da Pós-Graduação em Finanças Públicas da Escola de Contas/TCEMG.

Professor do MBA em Governança Pública da EBRADI.

Sumário: 1 Introdução; 2 Governança e avaliação; 2.1 Conceitos de governança pública; 2.2 Geração de valor público no contexto federativo; 2.3 O papel do planejamento estratégico integrado; 2.4 Desempenho, indicadores e eficiência de recursos; 2.5 Marco Regulatório do PBF, CadÚnico e IGD; 2.5.1 Objetivos do Programa Bolsa Família; 2.5.2 Inserção financeira e promoção da autonomia econômica; 2.5.3 O IGD como instrumento estratégico; 2.6 Avaliação executiva de governança; 3 Metodologia; 4 Institucionalização e processo decisório; 4.1 Atribuições e competências dos atores; 4.2 Articulação para a geração de valor público; 4.2.1 IGD como instrumento de valor público; 4.2.2 Desempenho atual e eficiência na alocação de recursos; 4.2.3 Objetivos legais e oportunidades de aprimoramento; 4.2.4 Fatores complementares: inclusão produtiva e autonomia socioeconômica; 5 Supervisão e coordenação da política; 5.1 Instâncias de coordenação e supervisão; 5.2 Metas do PPA e revisão de prioridades; 6 Monitoramento e avaliação da gestão; 7 *Accountability* e prestação de contas; 8 Participação social e transparência; 9 Gestão de riscos e integridade; 10 Considerações finais; Referências.

Resumo: Este artigo apresenta uma avaliação executiva da governança do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (CadÚnico). A análise sistematiza os achados de um consultor externo contratado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para uma avaliação inserida no ciclo metodológico 2024/2025 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O estudo

aponta que o IGD cumpre um papel fundamental no monitoramento das dimensões operacionais da gestão, como a atualização cadastral e o acompanhamento das condicionalidades. Ele opera como um mecanismo de indução de boas práticas ao aferir a qualidade da gestão e vincular o desempenho a repasses financeiros. Contudo, destaca-se que sua composição atual não incorpora fatores específicos para avaliar a promoção da autonomia socioeconômica, objetivo previsto no marco legal do programa para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza. A recomendação central é de que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) avalie a incorporação de fatores complementares ao cálculo do IGD, especialmente os relacionados à inclusão produtiva.

Abstract: This article presents an executive evaluation of the governance of the Decentralized Management Index (IGD) for the Bolsa Família Program and the Unified Registry for Social Programs (CadÚnico). The analysis systematizes the findings of an external consultant hired by the Inter-American Development Bank (IDB) for an evaluation that is part of the 2024/2025 methodological cycle of the Public Policy Monitoring and Evaluation Council (CMAP). The study points out that the IGD fulfills a fundamental role in monitoring the operational dimensions of management, such as cadastral updates and the follow-up of conditionalities. It operates as a mechanism to induce good practices by assessing the quality of management and linking performance to financial transfers. However, it is highlighted that its current composition does not incorporate specific factors to assess the promotion of socioeconomic autonomy, an objective established in the program's legal framework to interrupt the poverty reproduction cycle. The main recommendation is for the Ministry of Development and Social Assistance, Family and Fight Against Hunger (MDS) to evaluate the incorporation of complementary factors into the IGD calculation, especially those related to productive inclusion.

Palavras-chave: governança pública; Índice de Gestão Descentralizada (IGD); Programa Bolsa Família; avaliação de políticas públicas; inclusão produtiva.

Keywords: public governance; Decentralized Management Index (IGD); Bolsa Família Program; public policy evaluation; productive inclusion.

1 INTRODUÇÃO

A governança de políticas públicas assume um papel estratégico na gestão contemporânea, especialmente em programas de transferência de renda, que, por sua vasta escala e capilaridade, demandam uma complexa e contínua coordenação federativa. No Brasil, um país marcado por profundas heterogeneidades municipais, a efetividade de uma política de proteção social da magnitude do Programa Bolsa Família (PBF) depende de forma crítica da articulação entre os entes governamentais e do alinhamento de incentivos que promovam a qualificação da gestão local. Nesse contexto, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instituído pela Lei n. 14.601/2023, foi concebido como instrumento para responder a esses desafios, operando como mecanismo de indução de boas práticas ao aferir a qualidade da gestão e vincular o desempenho a repasses financeiros.

O IGD já cumpre um papel fundamental por monitorar com sucesso as dimensões operacionais da gestão, como a atualização cadastral e o acompanhamento das condicionalidades. O amadurecimento e a consolidação desses processos abrem uma oportuna janela para refletir sobre a próxima etapa de desenvolvimento do índice, buscando alinhar ainda mais sua estrutura aos objetivos de longo prazo da política. O marco legal do Bolsa Família estabelece uma visão ambiciosa, que progride da resposta emergencial de combate à fome à meta estratégica de “interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações”. A reflexão proposta neste trabalho é sobre como a robusta base de monitoramento do IGD pode ser expandida para também capturar e incentivar ações municipais voltadas à promoção da autonomia socioeconômica, criando uma ponte mais explícita entre a excelência operacional e o impacto social sustentável.

Este artigo, portanto, sistematiza os achados de um consultor externo contratado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O escopo do trabalho consistiu em subsidiar a análise da dimensão de governança, como parte da Avaliação Executiva de Governança da Política Pública do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do CadÚnico (IGD-PBF e CadÚnico), ciclo 2024/2025. Tal avaliação insere-se no ciclo metodológico do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), uma arquitetura institucional robusta que fomenta o aprimoramento contínuo das políticas federais. A proposta aqui desenvolvida é de que uma evolução técnico-regulatória do índice, ao avaliar a incorporação de fatores complementares, pode ampliar o alcance estratégico do IGD e fortalecer sua contribuição para a melhoria contínua da política pública.

2 GOVERNANÇA E AVALIAÇÃO

2.1 Conceitos de governança pública

A governança pública, enfatizada pelo Governo Federal e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), envolve mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados para avaliar, direcionar e monitorar a administração. O Decreto n. 9.203/2017 (alterado pelo Decreto n. 9.901/2019) estabelece três mecanismos: I) Liderança (práticas para assegurar integridade e competência); II) Estratégia (definição de diretrizes e planos); e III) Controle (mitigação de riscos e execução ordenada das atividades). A avaliação da governança permite verificar se a estrutura de coordenação das políticas públicas é adequada à complexidade dos desafios enfrentados, garantindo maior efetividade e economicidade, além de estar diretamente relacionada à geração de valor público.¹

O decreto estabelece como princípios da governança pública: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência. Esses princípios operacionalizam-se por meio de onze diretrizes que orientam desde a busca por resultados até a promoção de comunicação transparente, incluindo: direcionar ações para resultados, promover simplificação administrativa e modernização, monitorar desempenho, articular instituições, implementar controles baseados em gestão de risco, avaliar custos e benefícios de políticas, manter processo decisório baseado em evidências e definir formalmente funções e responsabilidades.

2.2 Geração de valor público no contexto federativo

O Decreto n. 9.203/2017 define valor público como os produtos e resultados gerados, preservados ou entregues por uma organização que representem respostas efetivas às necessidades de interesse público e que promovam modificações na sociedade ou em grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

Martins e Marini,² citado pelo TCU, sustentam que governança pública “*é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável*!”. Por essa razão, o fortalecimento da capacidade governamental e o esforço de governar em rede só fazem sentido na medida em que contribuem para a geração de valor público, demandando o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais.³

1 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

2 MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, p. p. 42-53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 15 jun. 2026.

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

Uma cadeia de valor público implica não apenas a consideração de variáveis objetivas de desempenho (*inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*), mas também variáveis subjetivas relacionadas a “expectativas, satisfação, confiança e requisitos valorativos referentes ao processo de governança como um todo”.⁴ Essa compreensão holística é essencial para avaliar adequadamente o desempenho governamental, reconhecendo que a legitimidade das políticas depende tanto de resultados mensuráveis quanto da confiança dos cidadãos.

Em federações como o Brasil, onde diferentes níveis de governo operam autonomamente, a construção de políticas consistentes enfrenta desafios devido à necessidade de acordos intergovernamentais complexos. Redes intergovernamentais são comuns em áreas como saúde e educação, exigindo articulação entre níveis nacional e local. A governança multinível torna-se essencial para coordenar ações entre governos e atores não estatais, superando limites jurisdicionais. A cooperação entre União, Estados e Municípios é determinante para a efetividade das políticas públicas.⁵

2.3 O papel do planejamento estratégico integrado

A governança eficaz exige objetivos claros e integração estratégica entre diferentes níveis do sistema. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destaca a necessidade de um Estado com visão de futuro e capacidade de implementação eficiente.⁶ O BID enfatiza o fortalecimento do Centro de Governo (CG) para garantir coerência administrativa, planejamento estratégico e alinhamento orçamentário.⁷ O CG define prioridades nacionais, traduzindo-as em políticas baseadas em evidências, alinhadas com estratégias fiscais e econômicas, assegurando que os planos operacionais estejam orientados para a eficácia e a real demanda social.⁸

Essa articulação materializa-se em uma estrutura integrada de planejamento que alinha diferentes horizontes temporais. A Figura 1 demonstra como diferentes horizontes e agendas se articulam hierarquicamente. No topo situa-se a Visão do País, orientando a Visão de Longo Prazo com agendas setoriais (Social, Econômica, Geopolítica, Recursos Humanos, Infraestrutura, Serviços, Fiscal Monetária e de Comércio, e Permissiva) que compõem a Agenda Diretiva. Em nível intermediário, a Visão de Médio Prazo contempla as Estratégias de Desenvolvimento Setorial e dos Ministérios. Na base, situam-se os Planos Operacionais de Curto Prazo. Essa arquitetura articula objetivos estratégicos de longo prazo com a execução operacional cotidiana.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

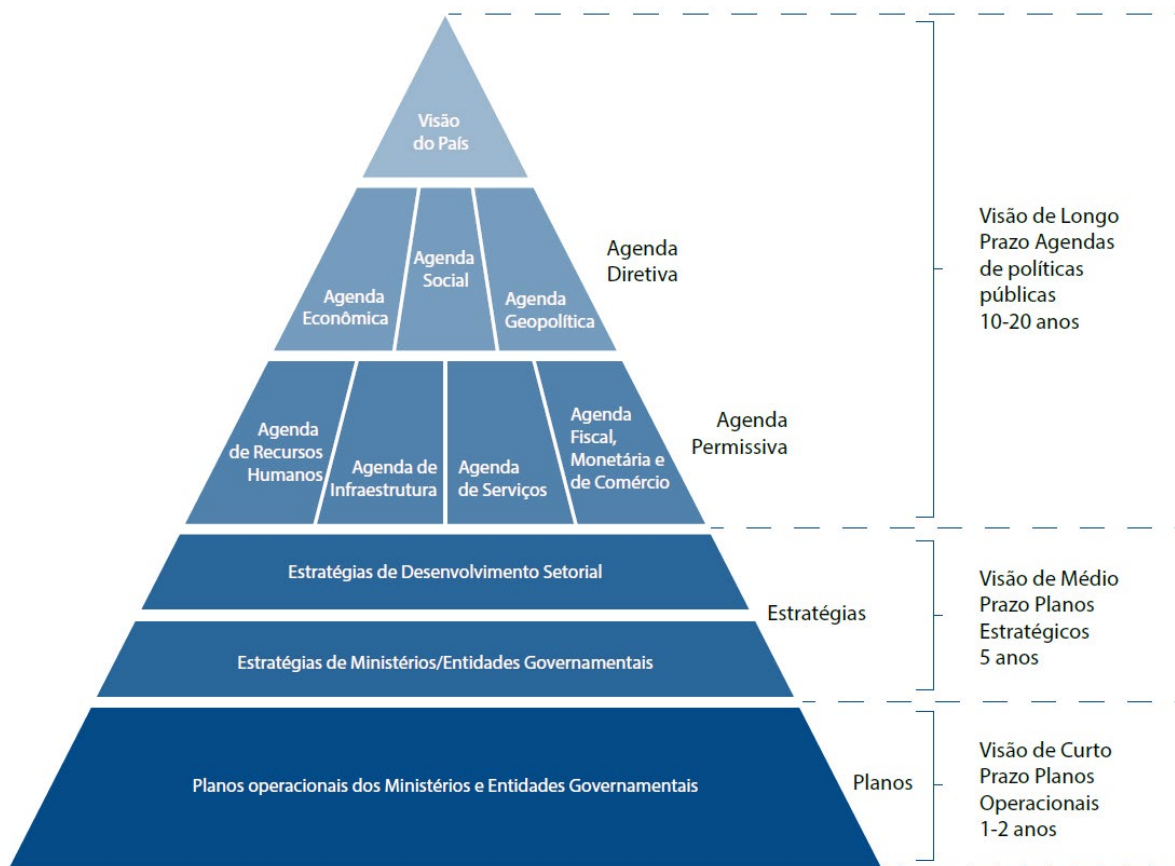
6 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Open Government in Latin America**. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 19 dez. 2014.

7 ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, oct. 2013. (IDB Technical Note, 591). DOI: <https://doi.org/10.18235/0009141>.

8 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

FIGURA 1

Estrutura integrada do planejamento de longo prazo e de curto prazo das políticas



Fonte: HADDAD, C.; KLOUCHE, M.; HENEINE, Y. **Center of government:** the engine of modern public institutions. New York: 2010.

2.4 Desempenho, indicadores e eficiência de recursos

A mensuração do desempenho é essencial para o processo decisório e a alocação eficiente de recursos. Diante da escassez de recursos frente às demandas sociais crescentes, torna-se imperativo adotar práticas de governança que promovam desenvolvimento econômico sustentável, gerando mudanças qualitativas como melhor distribuição de renda, educação, saúde e qualidade de vida, contribuindo para o bem-estar social.^{9, 10}

Indicadores são métricas que proporcionam informações sobre o desempenho de um objeto (governo, política, programa, organização, projeto), essenciais para monitoramento e avaliação, permitindo acompanhar metas, identificar avanços e corrigir problemas. Possuem duas funções básicas: descrever o estado real dos acontecimentos e analisar informações para realizar proposições valorativas. Não são simplesmente números, mas atribuições de valor conforme critérios como eficácia, efetividade e eficiência.¹¹ As dimensões de desempenho formam uma escala progressiva:¹²

9 FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

10 VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia:** micro e macro. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

11 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho na administração pública**. Brasília, 2009.

12 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, 2020.

- a) **Eficiência:** uso racional dos recursos com menor custo e sem comprometer qualidade. Exemplo: articular transferência de renda com serviços de assistência social, educação e capacitação profissional.
- b) **Eficácia:** alcance de metas imediatas. Exemplo: alcançar, no período previsto, meta de beneficiar 20 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar.
- c) **Efetividade:** efeitos reais sobre beneficiários. Exemplo: famílias apresentarem avanços em segurança alimentar, saúde, frequência escolar e inserção no trabalho.
- d) **Impacto:** transformações estruturais e sustentáveis. Exemplo: redução persistente da pobreza e maior mobilidade social intergeracional.

Essa compreensão escalonada evidencia que o sucesso de uma política não se mede apenas por execução orçamentária ou metas quantitativas, mas pela capacidade de gerar transformações sustentáveis na qualidade de vida.

2.5 Marco Regulatório do PBF, CadÚnico e IGD

2.5.1 Objetivos do Programa Bolsa Família

A Lei n. 14.601/2023 estabelece três objetivos do Programa Bolsa Família:

- I - combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
- II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e
- III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

Esses objetivos refletem uma concepção ampliada de proteção social, fundamentada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/1988) e nos objetivos fundamentais da República de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, CF/1988). A análise desses objetivos evidencia uma progressão lógica: o combate à fome representa a resposta emergencial; a proteção social configura-se como estratégia de médio prazo; e a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza constitui o objetivo estratégico de longo prazo.

O artigo 32 da Lei n. 14.601/2023 determina que “as agências financeiras oficiais de fomento desenvolverão, de forma integrada e articulada, *instrumentos de crédito específicos para a inclusão produtiva das famílias beneficiárias*”. Essa disposição legal explicita que a inclusão produtiva constitui dimensão integrante da política pública, reconhecendo que a transferência de renda não é suficiente para romper o ciclo intergeracional da pobreza.

2.5.2 Inserção financeira e promoção da autonomia econômica

O Decreto n. 12.064/2024 dedica seção específica à inserção financeira, estabelecendo que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) realizará ações de promoção da educação financeira e conjugará esforços para o acesso a serviços financeiros adequados. O artigo 37 especifica as dimensões dessa inserção financeira, incluindo:

I - a oferta de instrumentos financeiros capazes de contribuir para a *promoção da autonomia econômica e financeira das famílias beneficiárias*, de modo a respeitar a capacidade de comprometimento financeiro dos beneficiários;

II - o acesso amplo e fácil a informações adequadas e claras acerca dos serviços financeiros, especialmente quanto a taxas de juros, prazos, custos ou riscos referentes aos serviços;

[...]

V - ações de educação financeira das famílias beneficiárias e divulgação de informações sobre a utilização adequada dos serviços financeiros ofertados; e

VI - a análise de dados e informações que possibilitem a realização de pesquisas sobre o impacto, a eficiência, a efetividade e as potencialidades da inserção financeira promovida no âmbito do Programa Bolsa Família, observado o disposto na Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.

A expressão “autonomia econômica e financeira”, constante do inciso I, constitui elemento central da arquitetura normativa do Programa, explicitando que o objetivo transcende a mera inclusão bancária ou acesso a serviços financeiros. Refere-se à capacidade das famílias de sustentarem-se com menor dependência da transferência de renda, em decorrência de maior resiliência econômica e social, conquistada mediante acesso a oportunidades produtivas, educação financeira e instrumentos adequados de crédito e poupança.

2.5.3 IGD como instrumento estratégico

A Lei n. 14.601/2023, em seu artigo 14, institui o IGD como instrumento de avaliação e financiamento da gestão descentralizada, destinado a: I) aferir resultados da gestão em cadastramento, qualidade cadastral, gestão do programa, acompanhamento de condicionalidades, articulação intersetorial e *implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias*; II) incentivar resultados qualitativos; e III) calcular recursos a transferir aos entes federativos.

O IGD transcende a função de indicador técnico, atuando como instrumento estratégico que direciona incentivos financeiros via repasses mensais e bonificações vinculadas ao desempenho. Os resultados do IGD são fontes relevantes para o processo decisório, oferecendo subsídios para aprimoramento das ações conforme prioridades territoriais. Assim, potencializa a capacidade de estados e municípios de promover transformações concretas via articulação intersetorial e efetivação de políticas integradas em saúde, educação e assistência social, integrando a cadeia de valor público do Programa Bolsa Família e CadÚnico.

O Decreto n. 12.064/2024 estabelece duas modalidades: IGD-M (municípios e Distrito Federal) e IGD-E (estados), cujos valores indicarão os resultados alcançados na gestão. O artigo 8º determina que os recursos serão aplicados em ações de gestão descentralizada, especialmente atividades de promoção do desenvolvimento e autonomia das famílias. Destaca-se o inciso X:

X - realização de atividades voltadas à promoção do desenvolvimento e da autonomia das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A Portaria MDS n. 1.041/2024 reforça essas finalidades no artigo 11, inciso X, nos mesmos termos, e define a composição do IGD-M:

I - fator de operação: Taxa de Atualização Cadastral (TAC) e taxas de acompanhamento de condicionalidades (Frequência Escolar e Agenda de Saúde);

II - fator Requisitos SUAS;

III - fator de registro da comprovação de gastos; e

IV - fator de registro da aprovação da comprovação de gastos.

Observa-se que, embora o marco legal estabeleça explicitamente a promoção da autonomia econômica e financeira como objetivo estratégico e finalidade dos recursos do IGD, a composição atual do índice concentra-se em dimensões operacionais (atualização cadastral, acompanhamento de condicionalidades, prestação de contas), não incorporando fatores específicos que permitam avaliar, de forma mais abrangente, a capacidade dos municípios de promover a inclusão produtiva, a autonomia socioeconômica e a superação do ciclo intergeracional da pobreza.

2.6 Avaliação executiva de governança

A avaliação executiva fornece o panorama de uma política, identificando fragilidades na concepção, execução e implementação. Com duração de quatro a seis meses, possibilita intervenções tempestivas e direciona análises aprofundadas, subsidiando recomendações para ajustes e garantindo eficiência na alocação de recursos.¹³

As dimensões dessa avaliação do IGD - PBF e CadÚnico, ciclo 2024/2025, baseiam-se no modelo de componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Alinhadas ao Plano de Trabalho e ao Termo de Referência, essas dimensões visam garantir a execução eficiente e eficaz das avaliações. Como são interdependentes, seus componentes podem se sobrepor. “Supervisão, Envolvimento e Articulação dos Atores” compartilha elementos com “Institucionalização”, e todos se conectam com “Planos e Objetivos”.

Essa sobreposição é intencional, reforçando os componentes, já que raramente são abordados todos simultaneamente.^{14, 15, 16} Também foi utilizada como referência neste trabalho a obra *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*.¹⁷

3 METODOLOGIA

Esta avaliação executiva utilizou como referencial metodológico principal o modelo do Tribunal de Contas da União para Avaliação de Governança em Políticas Públicas^{18, 19} e, complementarmente, o Guia prático de análise *ex post*.²⁰ A análise estruturou-se em sete dimensões (Figura 2): Institucionalização; Planos e Objetivos; Supervisão, Envolvimento e Articulação dos Atores; Monitoramento e Avaliação; Gestão de Riscos e Controle Interno; Participação Social; e *Accountability*.

As dimensões do modelo apresentam interdependências e sobreposições conceituais que refletem a natureza integrada da governança pública. Por exemplo, ‘Supervisão, Envolvimento e Articulação dos Atores’ compartilha elementos com ‘Institucionalização’, e ‘Planos e Objetivos’ relaciona-se com todas as demais dimensões. Tais intersecções são metodologicamente intencionais, pois fortalecem a análise ao permitir que aspectos da política sejam examinados sob múltiplas perspectivas complementares, aumentando a robustez dos achados.^{21, 22, 23}

13 BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex post. Brasília, 2018. v. II.

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

15 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

16 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. 2020.

17 BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex post. Brasília, 2018. v. II.

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

19 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

20 BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex post. Brasília, 2018. v. II.

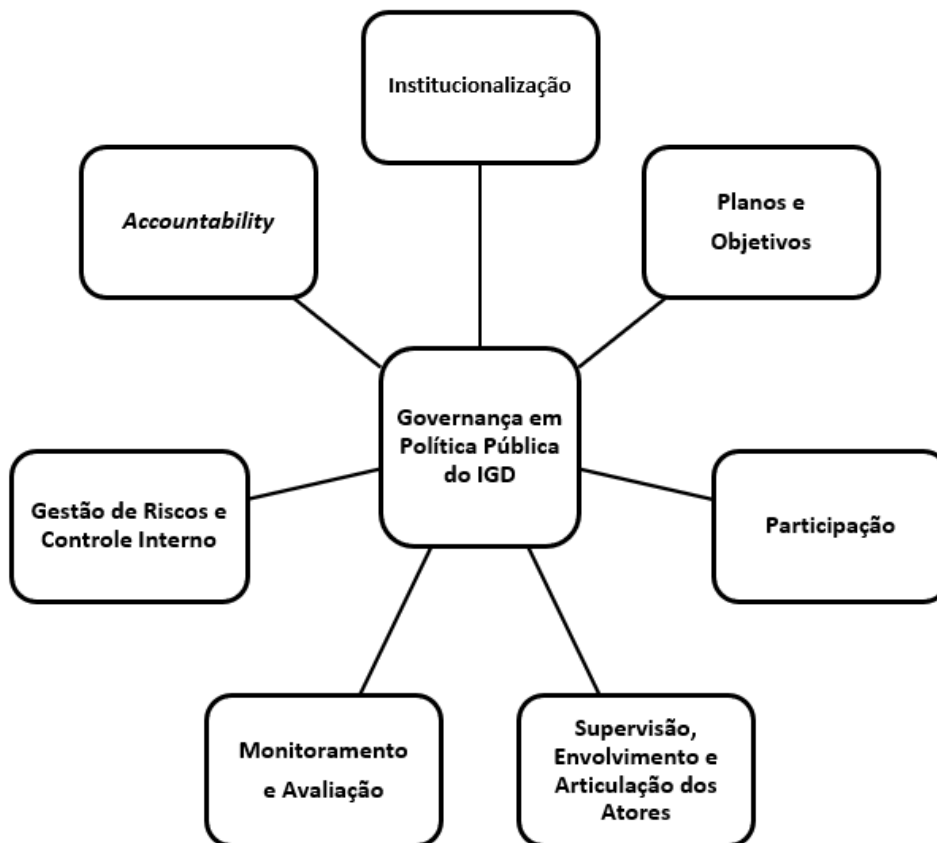
21 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

22 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

23 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

FIGURA 2

Dimensões da análise inspiradas nos componentes do Modelo do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de TCU.^{24, 25}

Para coleta e análise das evidências, adotou-se abordagem multimétodo qualitativa visando à triangulação das informações:

- **Revisão Normativa e Documental:** Análise aprofundada do arcabouço legal do IGD-PBF e CadÚnico, além de documentos como o PPA 2024-2027 e o Planejamento Estratégico do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).
- **Reuniões Técnicas e Oficinas Colaborativas:** Foram conduzidas reuniões com gestores e servidores do MDS para aprofundar o entendimento sobre os processos operacionais e decisórios. A avaliação da consultoria, por meio de oficinas colaborativas com a participação de gestores e avaliadores, contribuiu para a construção de uma Árvore do Problema e de um Modelo Lógico específico para a política.
- **Aplicação de Questionário de Evidências:** Foi utilizado um questionário estruturado para a coleta sistemática de informações junto à equipe gestora da política.

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

25 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

- A presente análise constitui a avaliação técnica do consultor responsável, elaborada em conformidade com o escopo definido no Plano de Trabalho para Avaliação Executiva. As conclusões são fundamentadas em informações e respostas fornecidas pelo MDS, com a coleta de evidências encerrada em 16 de maio de 2025. Essa data representa o marco temporal definitivo para os dados considerados neste artigo.

O relatório desta consultoria foi um dos insumos técnicos entregues à Secretaria de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento, que, por sua vez, submeteu sua versão consolidada à deliberação do CMAP. As sugestões e recomendações aqui apresentadas constituem, portanto, subsídios técnicos submetidos à apreciação dos órgãos competentes, não representando um posicionamento institucional consolidado. Reconhece-se, ademais, a possibilidade de que o MDS tenha implementado ações alinhadas a estas proposições em período subsequente à data de corte da análise.

4 INSTITUCIONALIZAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO

4.1 Atribuições e competências dos atores

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome regulamenta os critérios do IGD, sendo a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) responsável pelo cálculo, gestão e descentralização dos recursos via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), conforme Portaria MDS n. 1.041/2024.

O arcabouço legal complementar inclui a Lei n. 14.600/2023 (competências do MDS); Decreto n. 11.392/2023 (estrutura regimental); Portaria MDS n. 1.013/2024 (unidades administrativas); além das Portarias n. 1.058/2025 (condicionalidades), n. 1.030/2024 (instrumentos de adesão), n. 1.014/2024 (correições), n. 930/2023 (Câmaras Técnicas) e n. 897/2023 (gestão de benefícios).

A Senarc executa o IGD em nível federal, com apoio da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Os recursos são transferidos pelo FNAS aos fundos subnacionais, sob controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e respectivos conselhos estaduais e municipais. Os Ministérios da Saúde (via Secretaria de Atenção Primária) e da Educação (via Secadi) acompanham as condicionalidades do PBF, mediante Comissões Intersetoriais.

As secretarias municipais de assistência social articulam ações com saúde e educação, enquanto os estados prestam apoio técnico e gerenciam o IGD-E. Os conselhos de assistência social, com composição paritária conforme a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei n. 8.742/1993), Resolução CNAS n. 237/2006 e Resolução CNAS/MDS n. 100/2023, exercem controle social e fiscalizam os repasses. A intersetorialidade constitui elemento fundamental, promovendo cooperação entre atores e favorecendo o acompanhamento de serviços aos beneficiários, fortalecendo a eficácia do programa na redução das desigualdades e no enfrentamento do ciclo intergeracional da pobreza.

O MDS realiza acompanhamento mensal e anual do IGD, incluindo reuniões com coordenações estaduais, média de quatro reuniões anuais com Municípios Prioritários (MUPs) e comunicação por aplicativos, *lives* e *e-mails*. O monitoramento das condicionalidades ocorre bimestralmente na educação (sistema Presença) e semestralmente na saúde (sistema Saúde), com extrações mensais do CadÚnico. A atualização do CadÚnico ampliou a integração com Receita Federal, CNIS e Caixa Econômica Federal.

Embora respaldada por arcabouço legal robusto, revisão da Enap²⁶ identificou dificuldades históricas na articulação entre estados e municípios, como diálogo frágil com grandes municípios, ausência de instâncias estruturadas de coordenação e limitada capacidade técnica estadual. O MDS reiterou a relevância da participação dos entes subnacionais, mas se verificaram dificuldades de articulação das comissões intersetoriais municipais, indicando necessidade de estratégias para fortalecer a supervisão.

As competências estão fundamentadas no conjunto normativo, complementadas por sistemas de informações gerenciais e abordagens informais (aplicativos, e-mails, *lives*) que, observando princípios da Administração Pública, apoiam gestão ágil. O marco regulatório vigente mostra-se capaz de fortalecer a efetividade da política.

Sugere-se fortalecer as ações de capacitação, comunicação e divulgação do MDS aos entes subnacionais, com foco nas competências de cada agente (governos, conselhos, comissões, equipes técnicas), aperfeiçoando a disseminação de informações e promovendo melhoria da gestão descentralizada, contribuindo para o aprimoramento da supervisão, envolvimento e articulação dos atores. As ações de capacitação podem contribuir com a disseminação do Caderno de Orientações sobre o IGD 2025, orientando execução orçamentária mais eficiente dos recursos repassados.

4.2 Articulação para a geração de valor público

4.2.1 O IGD como instrumento de valor público

Conforme definido anteriormente (seção 2.2), valor público refere-se aos resultados que modificam aspectos da sociedade em resposta a demandas de interesse público.

O IGD - PBF e o CadÚnico constituem instrumento estratégico que direciona incentivos 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 Programa Bolsa Família e Cadastro Único, fortalecendo a capacidade local de atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade.

A sistemática de aferição e os resultados obtidos a partir do IGD - PBF e CadÚnico constituem 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 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 e assistência social. Conclui-se que o IGD integra a cadeia de valor público da política que envolve o Programa Bolsa Família e do CadÚnico.

4.2.2 Desempenho atual e eficiência na alocação de recursos

Mesmo diante das necessidades de aprimoramento apontadas nesta avaliação, verifica-se que o IGD - PBF e o CadÚnico, em 2024, já haviam atingido as metas previstas no Plano Plurianual (PPA) para 2027. Os recursos repassados por meio do IGD têm se mostrado suficientes, inclusive com manutenção recorrente de saldos expressivos em conta bancária ao final de cada exercício. Em dezembro de 2024, havia saldo de 549,7 milhões de reais nas contas do IGD - PBF dos estados e municípios.

26 RIBEIRO, Aline; MELO, Ana Karolina Acris; BARBOSA, Rhaila Cortes; GUBERT, Vanessa Terezinha. Índice de Gestão Descentralizada: revisão rápida de resultados e impactos. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório de pesquisa, Evidência Express**. Brasília: Enap, fev. 2025. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6939>. Acesso em: 10 jun. 2026.

A versão prévia do Caderno de Orientações sobre o IGD - PBF e CadÚnico 2025, elaborada pelo MDS, apresenta importantes diretrizes aos entes subnacionais quanto à necessidade de aprimoramento da execução orçamentária dos recursos repassados, especialmente por meio de planejamento eficiente das despesas. Avaliar se a eficiência na utilização dos recursos públicos está alinhada à visão de futuro e à capacidade de implementação, assegurando coerência administrativa, planejamento estratégico e alinhamento orçamentário, está em consonância com os entendimentos da OCDE e do BID, já mencionados na apresentação desta seção de avaliação (item 2.3).

É fundamental que os atores envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas, especialmente os gestores públicos, compreendam a necessidade de alocar eficientemente os recursos estatais. Diante da escassez desses recursos frente às demandas crescentes da sociedade, torna-se imperativo adotar práticas de governança que promovam o desenvolvimento econômico sustentável. Esse desenvolvimento, ao gerar mudanças qualitativas na sociedade, como melhor distribuição de renda, educação, saúde e qualidade de vida, contribui diretamente para a promoção do bem-estar social.^{27, 28}

4.2.3 Objetivos legais e oportunidades de aprimoramento

Conforme estabelecido no art. 3º da Lei n. 14.601/2023 (ver seção 2.5.1), o PBF possui três objetivos: combate à fome, interrupção do ciclo intergeracional da pobreza e promoção do desenvolvimento das famílias vulneráveis. Para mensurar o desempenho da Administração Pública e o resultado do alcance desses objetivos, é necessária a utilização de indicadores estratégicos que possam subsidiar o processo decisório dos gestores públicos.

O IGD-M é um tipo de indicador estratégico composto que expressa a relação de quatro fatores e está instituído no marco regulatório do Programa Bolsa Família e do CadÚnico. Especificamente, a Lei n. 14.601/2023, em seu artigo 14, estabelece o IGD como instrumento de avaliação e financiamento da gestão descentralizada nos âmbitos estadual, distrital e municipal, cabendo ao Poder Executivo federal regulamentar seus parâmetros.

A relevância de contribuição do IGD para o alcance dos objetivos do PBF e CadÚnico pode ser melhor compreendida por meio do conhecimento dos arts. 6º a 14 do Decreto n. 12.064/2024, que regulamenta a Lei n. 14.601/2023. Depreende-se que o IGD deve contribuir com informações estratégicas para subsidiar o processo decisório dos gestores públicos com vistas ao alcance dos três grandes objetivos do Programa Bolsa Família e do CadÚnico e consequente geração de valor público.

Com base na análise dos dados disponibilizados pelo MDS e atuais finalidades de aferição de resultados e apoio à gestão descentralizada do IGD no âmbito do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, cabe destacar que, embora o alcance dos objetivos de combate à fome e a proteção social das famílias mais vulneráveis (art. 3º, incisos I e III, da Lei n. 14.601/2023) devam permanecer como prioridades centrais, é fundamental reconhecer que outro de seus objetivos, contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações (art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.601/2023), pode ser alcançado com maior eficiência mediante a utilização de indicadores que subsidiem o aprimoramento de políticas governamentais, promovendo maior efetividade e impacto social.

O IGD - PBF e o CadÚnico, como instrumento de avaliação e financiamento da gestão descentralizada, apresentam potencial para contribuir ainda mais com esse aspecto. A Portaria MDS n. 1.041/2024 estabelece os mecanismos de funcionamento do IGD - PBF e CadÚnico como instrumento de apoio à

27 FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

28 VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia**: micro e macro. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

gestão e à execução descentralizada, além de fortalecer a gestão intersetorial do Programa. A norma também define sua atual composição, estruturada em quatro fatores de cálculo, conforme disposto em seu art. 2º.

4.2.4 Fatores complementares: inclusão produtiva e autonomia socioeconômica

Constata-se que a atual composição do IGD ainda não incorpora fatores específicos que permitam avaliar, de forma mais abrangente, a capacidade dos municípios de promover a inclusão produtiva, a autonomia socioeconômica e a superação do ciclo intergeracional da pobreza, tais como: taxa de inserção no mercado de trabalho formal entre beneficiários, percentual de famílias com acesso a programas de qualificação profissional, ou número de beneficiários com acesso a crédito produtivo. Assim, recomenda-se que o MDS avalie a possibilidade de incorporar novos fatores complementares ao cálculo do IGD, especialmente aqueles relacionados à inclusão produtiva e à autonomia socioeconômica.

O objetivo é ampliar a capacidade do índice de orientar o processo decisório dos gestores públicos, promovendo gestão mais integrada e responsiva às necessidades de autonomia das famílias, em consonância com os objetivos legais do programa, em especial o previsto no art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.601/2023. Sugere-se que, nessa avaliação, sejam consideradas as eventuais capacidades de investimento governamental em tecnologia da informação e demais recursos necessários à implementação.

Ressalta-se que não se questiona a conformidade da atual composição do IGD com o marco normativo vigente. Trata-se de recomendação voltada à avaliação da possibilidade de aperfeiçoamento técnico-regulatório e, conseqüentemente, dos mecanismos de planejamento e controle no contexto da avaliação da governança de políticas públicas.

O propósito dessa recomendação é transformar o IGD em ferramenta de inteligência de dados que subsidie o Centro de Governo na otimização do uso de recursos e na maximização da entrega de valor público, contribuindo para um desenvolvimento econômico sustentável.

5 SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO DA POLÍTICA

5.1 Instâncias de coordenação e supervisão

O conjunto normativo apresentado no item 4.1 permite identificar as instâncias de coordenação reconhecidas e a supervisão da atuação dos diversos atores envolvidos na política do IGD - PBF e CadÚnico. O marco legal demonstra legitimidade e competência para regulamentar a atuação dos órgãos, instituições, esferas de governo e participação social. As instâncias de coordenação e a supervisão dos atores estão claramente definidas, possibilitando a adequada identificação de atribuições, responsabilidades, direitos e deveres.

Apesar da relevância do conjunto normativo, a adequada governança e gestão das instâncias responsáveis pela coordenação e supervisão dependem da existência de planejamentos institucionalizados. 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. 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 processo permanente de definição e condução de decisões que orientam os objetivos institucionais e as estratégias para atingi-los, impactando diretamente o desempenho de políticas públicas. Elementos fundamentais como liderança, planejamento estratégico e mecanismos de controle devem atuar integradamente para aprimorar os sistemas de gestão, incluindo a administração de riscos, coordenação, monitoramento, supervisão de ações e avaliação de resultados.

Diante do exposto, e considerando a relevância do IGD e de seus componentes, recomenda-se sua inclusão no PEI 2023/2026 do MDS, assim como o desenvolvimento de suas estratégias nos planejamentos tático e operacional do Ministério. Recomenda-se, ainda, que essa inserção possibilite a integração do IGD ao ciclo de monitoramento, avaliação e revisão do referido plano.

Recomenda-se igualmente que a gestão de riscos vinculada aos objetivos e processos relacionados ao IGD - PBF e CadÚnico seja sistematizada, abrangendo a identificação, análise e avaliação de eventos de riscos, além da elaboração e execução de plano 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 Metas do PPA e revisão de prioridades

O Decreto n. 12.064/2024 e a Portaria MDS n. 1.041/2024 estabelecem a delimitação do campo de atuação do IGD, definindo mecanismos de funcionamento, variáveis de qualidade da gestão descentralizada, finalidades de recursos aplicados em ações relacionadas à gestão e à execução descentralizada do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, repasses e prestação de contas.

O IGD integra o PPA 2024-2027, instituído pela Lei n. 14.802/2024, por meio do objetivo 0296 - *Ampliar o número de municípios brasileiros que recebem recursos do IGDM-PBF, vinculado ao Programa 5128 - Bolsa Família.*

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 identifica municípios potenciais e analisa razões para o não recebimento de recursos. Sua linha de base foi 93,41%, com metas progressivas até 96% (2027). Conforme o portal Monitora MDS,²⁹ a meta de 2027 já foi superada, atingindo 98,24% em 2024. O Indicador 9526 representa o valor médio do IGD. Sua linha de base foi 0,7572, com meta de 0,85 para 2027, já atingida em novembro de 2024 (0,87).

A análise da governança pública exige que o alcance de resultados considere a eficiência na utilização dos recursos, conforme o art. 37 da Constituição Federal de 1988. Como mencionado no item 4.2, os recursos do IGD têm se mostrado suficientes, com saldos expressivos ao final de cada exercício. O Caderno de Orientações 2025 do MDS orienta os entes subnacionais a aprimorem a execução orçamentária, em consonância com os entendimentos da OCDE e do BID.

O PEI 2023-2026 do MDS, instituído pela Portaria MDS n. 907/2023 e revisado pela Portaria MDS n. 1.012/2024, não contempla objetivos, metas ou indicadores diretamente voltados ao IGD.³⁰ O MDS

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

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

informou que a gestão do IGD é acompanhada por rotinas e controles internos, com indicadores correlatos monitorados pelo Ministério. Diante do cumprimento antecipado das metas, sugere-se a revisão das metas do IGD no PPA para que reflitam a evolução da política e a capacidade operacional atual, estabelecendo novos patamares de desempenho.

A participação social ocorre por meio de plenárias estaduais, fóruns interconselhos e da plataforma Brasil Participativo. Entre maio e julho de 2023, ocorreram 27 plenárias e três edições do Fórum Interconselhos.³¹ A participação também se dá pelos conselhos de assistência social. O CNAS, conforme a Lei n. 8.742/1993, aprova e normatiza a política de assistência social. O CEAS e o CMAS exercem funções semelhantes nos âmbitos estadual e municipal, conforme a LOAS e a Resolução CNAS n. 237/2006.

A Portaria MDS n. 1.030/2024 estabelece os instrumentos de adesão ao PBF e ao CadÚnico, prevendo criação obrigatória de comissões intersetoriais nos estados e facultativa nos municípios, coordenadas pelo gestor do PBF com representantes da assistência social, educação e saúde.

A delimitação do campo de atuação e a compreensão dos resultados demandam fortalecimento da articulação entre atores. Identificam-se possibilidades de melhoria na integração entre os níveis federativo e estadual durante a elaboração e revisão do PEI. A participação dos estados é fundamental na identificação das demandas municipais para subsidiar a redefinição de prioridades e metas. A utilização estratégica de tecnologias da informação, com maior integração entre sistemas e uso de inteligência artificial, apresenta-se como oportunidade para qualificar os processos de revisão, contribuindo para gestão mais responsiva e baseada em evidências.

6 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A Lei n. 14.601/2023, em seu artigo 14, institui o IGD como instrumento de avaliação e financiamento da gestão descentralizada, regulamentado pelo Poder Executivo federal. O Decreto n. 12.064/2024 permite que o MDS defina regras adicionais para monitoramento nos estados, municípios e no Distrito Federal.

O acompanhamento da gestão do PBF e do CadÚnico é realizado por meio do IGD, que avalia o desempenho descentralizado com base em condicionalidades de saúde e educação, atualização cadastral e prestação de contas. A operacionalização envolve sistemas da Decon/Senarc, Sagicad e Deop, que subsidiam o cálculo dos indicadores IGD-M e IGD-E e a distribuição de recursos.

Os dados são disponibilizados publicamente pela plataforma VIS DATA. As informações de prestação de contas do IGD-M são coletadas mensalmente; os dados educacionais, bimestralmente; e os de saúde, semestralmente. O conjunto de informações disponibilizado possui periodicidade mensal e anual.

A supervisão contínua da qualidade dos dados do CadÚnico é essencial para garantir a correta focalização das políticas sociais. O monitoramento das condicionalidades, com o envolvimento dos entes federativos, contribui para a efetividade das ações em saúde e educação. O IGD estimula boas práticas de gestão e fornece subsídios para ajustes, fortalecendo a implementação da política.

Os avanços tecnológicos da nova versão do CadÚnico, além de aprimorar a interoperabilidade, possibilitam novas formas de integração com outros sistemas, como aqueles da Receita Federal, SUS e DATAPREV, o que favorece a interoperabilidade entre bases governamentais e amplia a capacidade de monitoramento. O IGD pode desempenhar papel estratégico ao avaliar a gestão descentralizada e

31 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Relatório da participação social no PPA 2024-2027**. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/documentos-hospedados-para-gerar-qrcodes/relatorio-ppaparticipativo>. Acesso em: 8 mar. 2025.

incentivar boas práticas, orientando a destinação de recursos para fortalecer a capacidade dos entes federativos.

Há previsão de adoção de inteligência artificial e biometria, o que pode aprimorar a governança de dados, aumentando a confiabilidade na identificação dos beneficiários e reduzindo riscos de fraudes. Modelos de IA podem 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, qualificando a gestão descentralizada e otimizando a alocação de recursos públicos.

Diante da previsão do MDS de aprimorar a integração dos sistemas de gestão do Programa Bolsa Família, do CadÚnico e de outros vinculados ao IGD, incluindo a incorporação de inteligência artificial e biometria para fortalecimento da governança de dados, não se faz necessária nova recomendação, além daquelas já mencionadas sobre a estrutura de planejamento institucional (item 5.1).

7 ACCOUNTABILITY E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A *accountability* na gestão pública é essencial para garantir transparência, comunicação eficiente e prestação de contas sobre as ações governamentais. Os responsáveis por uma política pública devem prestar informações claras à sociedade, documentar e divulgar resultados, além de garantir mecanismos que permitam fiscalização e correção de eventuais falhas. Avaliar a *accountability* envolve verificar se há regras definidas para prestação de contas, canais para comunicação com a população e instrumentos de supervisão que assegurem responsabilização por irregularidades e aprendizado contínuo.

Conforme a Lei n. 14.601/2023, os resultados da gestão do PBF e do CadÚnico pelos entes federativos serão aferidos pelo IGD com base na atuação na execução dos seguintes procedimentos: cadastramento e atualização cadastral; aprimoramento da qualidade cadastral; gestão do Programa Bolsa Família; acompanhamento de condicionalidades; articulação intersetorial; e implementação de ações para o desenvolvimento das famílias beneficiárias. Esses resultados constituem a prestação de contas dos recursos transferidos.

Os entes subnacionais devem submeter suas prestações de contas aos respectivos conselhos de assistência social. Caso não sejam aprovadas, deverão restituir ao respectivo fundo de assistência social os recursos transferidos pela União.

A prestação de contas 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 reprovar as contas e reportar eventuais irregularidades ao Fundo e ao MDS. Em caso de reprovação, os recursos devem ser restituídos. Todo o processo deve ser registrado em sistema informatizado, com regras e prazos definidos pelo Ministério.

A manipulação indevida do IGD para atingir os índices mínimos exigidos pode levar à suspensão de repasses, instauração de tomada de contas especial e aplicação de sanções administrativas, civis e penais, conforme art. 13 do Decreto n. 12.064/2024. A Portaria MDS n. 1.041/2024 regulamenta o funcionamento do IGD, detalhando o cálculo dos indicadores IGD-M e IGD-E, os critérios de transferência e uso dos recursos, bem como os procedimentos para prestação de contas e comprovação de gastos.

A Portaria MDS n. 1.014/2024 regulamenta o gerenciamento e supervisão das atividades de correição no MDS, alinhando-as às diretrizes do Sistema de Correição do Poder Executivo federal. A

Corregedoria é responsável por processos correccionais, incluindo apuração de ilícitos administrativos e responsabilização de entes privados conforme a Lei n. 12.846/2013. Também atua na prevenção de infrações funcionais, promovendo integridade, ética e transparência.

Em atendimento à disposição constitucional e à Instrução Normativa n. 84/2020 do 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 informações relativas ao IGD, bem como do Programa Bolsa Família e do CadÚnico.³²

Verifica-se que o conjunto de informações fornecidas pelas prestações de contas pode contribuir com 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 do PBF e do CadÚnico.

8 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

O IGD do PBF e do CadÚnico integra o PPA 2024-2027, que conta com participação social por meio de plenárias estaduais, fóruns interconselhos e da plataforma Brasil Participativo. Esses canais permitem contribuições da sociedade na definição de prioridades e na avaliação da gestão, e as sugestões recebidas subsidiam a análise da Secretaria Nacional de Planejamento. Adicionalmente, a participação social no IGD ocorre por meio dos conselhos de assistência social (municipal, estadual e federal), que fiscalizam a execução do Bolsa Família e do CadÚnico.

A transparência da política do IGD está estruturada nas plataformas institucionais do MDS, que disponibilizam indicadores, relatórios e acesso a sistemas como o Monitora MDS e o VIS DATA. Outras informações para o monitoramento, como o Relatório de Prestação de Contas do MDS e Cadernos do IGD, também estão disponíveis nas páginas do MDS. Adicionalmente, dados sobre o PBF, CadÚnico e IGD são divulgados no Portal da Transparência do Governo Federal.

Recomenda-se a centralização de todos os dados do IGD na plataforma VIS DATA. Atualmente, informações detalhadas dos fatores do índice estão dispersas em planilhas externas, enquanto o portal exibe apenas os componentes do Fator I. A integração desses dados em um único local é fundamental para ampliar a transparência.

Considerando os aspectos analisados, a transparência da política do IGD está adequada, com a ressalva da recomendação anterior. A transparência atual facilita o controle social e fortalece o ciclo de aprimoramento da política, promovendo a participação ativa dos cidadãos e gestores. Sugere-se manter a busca contínua por melhorias para assegurar a evolução e a eficiência da política.

9 GESTÃO DE RISCOS E INTEGRIDADE

A Política de Gestão de Riscos (PGRMDS), instituída pela Portaria MDS n. 934/2023, orienta a identificação, avaliação e tratamento estruturado de riscos, em alinhamento ao PEI - MDS e ao Decreto n. 9.203/2017.³³ A gestão de riscos está integrada ao planejamento estratégico, operações e projetos do Ministério e a execução da PGRMDS é conduzida pelo Comitê Interno de Governança (CIGMDS), responsável pela

32 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de Prestação de Contas – Exercício 2024**. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

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

promoção da gestão de riscos, controles internos, integridade e transparência, conforme Portaria MDS n. 903/2023.

O MDS coordena 26 colegiados de governança, sendo oito com participação da sociedade civil, além de representar o governo no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).³⁴

A estrutura legal inclui o Programa de Integridade Inspira,³⁵ instituído por meio da Portaria MDS n. 940/2023, em conformidade com o Decreto n. 11.529/2023; a Comissão de Ética³⁶ (Portaria MDS n. 225/2023); e a Rede Federal de Fiscalização do Bolsa Família e do Cadastro Único (Decreto n. 11.762/2023). Em 2024, destacaram-se a publicação da Cartilha de Condutas Vedadas, a Missão São Paulo e a adesão da Atricon e de 29 Tribunais de Contas ao Acordo de Cooperação n. 1/2024.³⁷

A estrutura legal sustenta a governança, gestão de riscos e controles internos no MDS, incluindo ouvidoria, corregedoria, auditoria e sistemas do PBF, CadÚnico e IGD. Entretanto, conforme recomendado no item 5.1, é necessário que o MDS assegure que a gestão de riscos vinculada aos objetivos e processos do IGD - PBF e CadÚnico seja sistematizada, abrangendo identificação, análise e avaliação de eventos de riscos, além da elaboração e execução de planos de tratamento com medidas preventivas e de mitigação.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O IGD consolidou-se como um instrumento estratégico para a governança do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, oferecendo um panorama objetivo sobre o desempenho da gestão descentralizada. Para que seu potencial seja plenamente realizado, é fundamental que os gestores públicos o incorporem de maneira sistemática em seus ciclos de planejamento e decisão, utilizando suas evidências para qualificar a alocação de recursos e definir prioridades territoriais, um processo que tende a ser potencializado por inovações em inteligência de dados.

Nesse contexto de amadurecimento, a recomendação central deste trabalho é de que o MDS avalie a incorporação de fatores complementares ao cálculo do índice, adicionando métricas capazes de aferir as ações municipais voltadas à inclusão produtiva e à autonomia socioeconômica. Ressalta-se que as análises e sugestões apresentadas estão respaldadas tanto pela hermenêutica sistemática, que interpreta a norma considerando todo o sistema jurídico, incluindo legislação, regulamentos, princípios e objetivos do ordenamento, quanto pela hermenêutica teleológica, que busca compreender a norma com base em sua finalidade e nos objetivos sociais que motivaram sua criação, indo além do texto literal para alcançar o propósito maior da política pública.

Tal evolução transformaria o IGD de um excelente indicador de conformidade operacional em um sofisticado instrumento de inteligência social. Um monitoramento mais abrangente das trajetórias das famílias beneficiárias ampliaria a capacidade de identificar lacunas e orientar intervenções mais eficazes, em plena consonância com o objetivo legal máximo da política, que é a interrupção do ciclo

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

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

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

37 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de Prestação de Contas – Exercício 2024**. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

intergeracional da pobreza. Ao fortalecer o IGD com essa nova dimensão analítica, o poder público estaria mais bem equipado para formular políticas integradas e sustentáveis.

Por fim, a disponibilidade de informações mais precisas e estratégicas sobre a autonomia das famílias catalisaria um ciclo virtuoso de melhoria contínua: gestores bem informados desenham ações mais efetivas, aprimoram os resultados e, ao retroalimentar o sistema com esse aprendizado, elevam o padrão da governança pública e, conseqüentemente, o impacto social da política em vigor.

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, oct. 2013. (IDB Technical Note, 591). DOI: <https://doi.org/10.18235/0009141>.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex post. Brasília, 2018. v. II.

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

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de Gestão – Exercício 2024**. Brasília, mar. 2025. Disponível em: 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 e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Política de Gestão de Riscos do MDS**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/gestao-de-riscos>. Acesso em: 15 mar. 2025.

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

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

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

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho na administração pública**. Brasília, 2009.

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, 2020.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

HADDAD, C.; KLOUCHE, M.; HENEINE, Y. **Center of government**: the engine of modern public institutions. New York: Booz & Company, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, p. p. 42-53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 15 jun. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Open Government in Latin America**. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 19 dez. 2014.

RIBEIRO, Aline; MELO, Ana Karolina Acris; BARBOSA, Rhaila Cortes; GUBERT, Vanessa Terezinha. *Índice de Gestão Descentralizada*: revisão rápida de resultados e impactos. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Relatório de pesquisa, Evidência Express**. Brasília: Enap, fev. 2025. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6939>. Acesso em: 10 jun. 2026.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia**: micro e macro. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

COMO CITAR

FREIRE; Adriano Higino; FREIRE, Leonardo Almeida; BRAGA, Marconi Augusto Fernandes de Castro. Avaliação da governança do IGD - PBF e CadÚnico: aprimoramento para a autonomia socioeconômica. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, Artigos Científicos, p. 60-79, jan./jun. 2026.