

Brasília, 29 de junho de 2022.

ESTUDO TÉCNICO

TÍTULO: Desproteção Social – Demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil (PAB)

ÁREA: Assistência Social e Estudos Técnicos

PALAVRAS-CHAVE: Auxílio Brasil; Bolsa Família; Proteção Social; Demanda reprimida.

1. Introdução

A Política de assistência social busca efetivar seu caráter de proteção social por meio da materialização da garantia de acesso às seguranças sociais, tais como segurança de acolhida; segurança do convívio e segurança de sobrevivência, sendo esta última relacionada a rendimento e autonomia, ou seja, à provisão de benefícios eventuais, acesso a programas de transferência de renda, com o intuito de que todos tenham um mínimo de recurso para garantir sua sobrevivência, com o mínimo de autonomia orçamentária.

Uma das principais causas, senão a principal, da pobreza no Brasil é sem dúvida a desigualdade no processo de distribuição de renda e riqueza socialmente produzida. E esse movimento contribui para o surgimento de outros marcadores, questões e problemas sociais, demandas relacionadas à pobreza, a exemplo da ausência de moradia segura e digna, saneamento básico, garantia de direitos às crianças e aos adolescentes, como educação e saúde, sempre levando em consideração o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, por exemplo. Dessa forma, o que se objetiva ilustrar aqui é um carrossel de demandas sociais resultantes da situação de pobreza e extrema pobreza, que demandam a junção de políticas públicas para seu enfrentamento e nos remetem ao modelo de Proteção Social Brasileiro.

O processo de construção de sistemas de proteção social pressupõe uma articulação entre políticas públicas visando à formação de uma ordem social mais justa e equilibrada, onde o Estado disponibiliza os serviços sociais básicos, garantindo seu acesso por parte dos cidadãos. Sistemas de proteção social são desenvolvidos para proteger seus membros dos riscos sociais da vida em sociedade. E essas desenvolvem suas formas de proteção social de acordo com suas especificidades e as relações entre Estado, sociedade e mercado, por bem dizer, uma relação federativa.

No centro dessa construção e resultado de um processo histórico, a Constituição Federal de 1988 apresenta as mudanças no sistema de proteção social, com caracterização redistributivista de responsabilidade pública na sua regulação para operacionalizar a produção e a ampliação de acesso a direitos sociais, com uma perspectiva de universalização do acesso e expansão da cobertura, considerando o vínculo contributivo da população no escopo da seguridade social, especialmente quanto às fontes de financiamento e quanto ao princípio da participação e do controle social.

É nesse cenário que Programas de Transferência de Renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), surgem como estratégia de enfrentamento da pobreza no Brasil, inclusive se consolidando e assumindo um papel central na política social brasileira; todavia,

qualquer que seja a política pública que objetive o combate à pobreza, ela deve estar articulada à política econômica e a investimentos sociais.

A ideia de Proteção Social pressupõe compromisso federativo pela garantia de seguranças básicas para sobrevivência e desenvolvimento social e humano, com base em dignidade, equidade e justiça social.

Garantir renda mínima à população é reconhecer a importância de se assegurar a todos o mínimo para sobrevivência mais digna, além da responsabilidade estatal em elevar níveis de equidade e justiça social. No percurso do desenvolvimento da pauta renda mínima e garantia de segurança de sobrevivência há uma caminhada de aperfeiçoamento.

2. Programa Bolsa Família (PBF)

Instituído no ano de 2003, o Programa Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social, o combate à pobreza e a garantia da melhoria de vida de famílias de baixa renda. O PBF nasceu e se desenvolveu como uma estratégia de inclusão social e de desenvolvimento econômico. Em novembro de 2021, foi extinto e substituído pelo programa Auxílio Brasil, atual programa de transferência de renda.

O PBF tinha em sua composição benefícios que eram divididos em:

- Básico: concedido às famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal de até R\$ 70 *per capita*, com ou sem crianças, adolescentes, jovens ou gestantes;
- Variável: concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 *per capita*, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos e/ou gestantes;
- Benefício Variável à Gestante: pago em nove parcelas às famílias que tinham gestantes identificadas pelo Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde;
- Benefício Variável Nutriz: pago em seis parcelas às famílias com crianças de 0 a 6 meses de idade identificada no Cadastro Único;
- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): concedido às famílias com adolescentes de 16 e 17 anos, no valor de R\$ 38,00. Cada família poderia receber até dois BVJs;
- Superação de extrema pobreza: concedido às famílias que, mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF, permanecem em situação de pobreza extrema (renda *per capita* mensal de até R\$ 70). O valor do benefício corresponde ao necessário para que a família supere os R\$ 70 mensais por pessoa.

Para acessar o PBF, era necessário que o usuário estivesse devidamente registrado no CadÚnico. Esse registro era feito somente pelos Municípios e pelo Distrito Federal, como uma forma de orientar as famílias acerca do funcionamento do programa. No processo de seleção, o público prioritário eram os povos e as comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas, extrativistas, ribeirinhos e pescadores artesanais com renda *per capita* para famílias em situação de pobreza de R\$ 89,01 até R\$ 178,00 e por extrema pobreza R\$ 89,00.

3. Programa Auxílio Brasil (PAB)

O Programa Auxílio Brasil (PAB) foi instituído pela Lei 14.284/2021 juntamente com o programa Alimenta Brasil, o qual tem o objetivo de promover a cidadania com garantia de renda, por meio dos benefícios e dos serviços ofertados pelo Suas, em articulação com outras políticas públicas.

Fazem parte de seu escopo algumas modalidades de benefícios, conhecidos como cesta raiz, sendo eles:

- Benefício Primeira Infância: contempla famílias com crianças entre 0 e 36 meses incompletos;
- Benefício Composição Familiar: diferente da estrutura do Bolsa Família, que limita o benefício aos jovens de até 17 anos, este será direcionado também a jovens de 18 a 21 anos incompletos;
- Benefício de Superação da Extrema Pobreza: se após receber os benefícios anteriores à renda mensal *per capita* da família não superar a linha da extrema pobreza, ela terá direito a um apoio financeiro sem limitações relacionadas ao número de integrantes do núcleo familiar.

O PAB conta ainda com auxílios que podem ser agregados aos benefícios, sendo eles:

- Auxílio Esporte Escolar: destinado a estudantes com idades entre 12 e 17 anos incompletos que sejam membros de famílias beneficiárias do Auxílio Brasil e que se destaquem em competições oficiais do sistema de jogos escolares brasileiros;
- Bolsa de Iniciação Científica Júnior: para estudantes com bom desempenho em competições acadêmicas e científicas e que sejam beneficiários do Auxílio Brasil. A transferência do valor será feita em 12 parcelas mensais. Não há número máximo de beneficiários por núcleo familiar;
- Auxílio Criança Cidadã: direcionado ao responsável por família com criança de zero a 48 meses incompletos que consiga fonte de renda, mas não encontre vaga em creches públicas ou privadas da rede conveniada. O valor será pago até a criança completar 48 meses de vida, e o limite por núcleo familiar ainda será regulamentado;
- Auxílio Inclusão Produtiva Rural: pago por até 36 meses aos agricultores familiares inscritos no Cadastro Único e mediante a doação de alimentos;
- Auxílio Inclusão Produtiva Urbana: quem estiver na folha de pagamento do programa Auxílio Brasil e comprovar vínculo de emprego formal receberá o benefício;
- Benefício Compensatório de Transição: para famílias que estavam na folha de pagamento do Bolsa Família e perderem parte do valor recebido em decorrência do enquadramento no Auxílio Brasil. Será concedido no período de implementação do novo programa e mantido até que haja majoração do valor recebido pela família ou até que não se enquadre mais nos critérios de elegibilidade.

O programa apresenta uma nova configuração de renda *per capita*, mas não indica critérios metodológicos para alteração. O perfil dos usuários para recebimento do PAB são famílias em situação de extrema pobreza que têm renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior

a R\$ 105,01 e famílias em situação de pobreza com renda familiar *per capita* de R\$ 105,01 a R\$ 210,00.

4. Cadastro Único (CadÚnico)

O Cadastro Único (CadÚnico) é um instrumento de coleta de dados, processamento, sistematização e disseminação de informações que permite a identificação de famílias com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo e possibilita a integração de usuários em programas sociais do governo federal.

Antes regulamentado pelo Decreto 6.135/2007 e agora revogado pelo Decreto 11.016/2022, a publicação trouxe algumas mudanças em relação à configuração do cadastro único; essas alterações vão desde a simples organização da norma quando institui diretrizes e objetivos até a imposição da nova ferramenta de cadastramento.

O novo decreto inclui nas diretrizes do Cadastro Único o elemento georreferenciamento dos dados e a operacionalização via plataforma multicanal. Isso remete a novas tecnologias da informação, como aplicativo, que possibilita o pré-cadastro pela família. Porém, segundo a Instrução Operacional 5/2021 – SE/Secad/Decau, é necessária a conclusão cadastral em uma unidade física. Contudo, é importante considerar que, para induzir autocadastramento, é fundamental garantir à população condições de acesso à internet – o que não é uma política pública; embora pessoas em situação de baixa renda possam apresentar dificuldade de acesso –, garantir informações técnicas de qualidade e com respeito às condições de compreensão, a fim de que esse usuário não seja duplamente excluído ou negligenciado, bem como garantir um cenário que gere segurança de dados, na intenção de evitar possíveis fraudes e golpes oriundos de trabalho de atravessadores.

O instrumento é composto por um formulário de cadastramento, sistema informatizado e uma base de dados com as informações de todas as famílias cadastradas, onde define e considera alguns conceitos fundamentais e operacionais básicos, sendo eles:

- família: unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio;
- família de baixa renda: que tenha renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo;
- domicílio: local que serve de moradia à família;
- responsável pela unidade familiar: sendo pessoa responsável por prestar as informações ao CadÚnico em nome da família.

No entanto, o CadÚnico ainda continua sendo o principal instrumento para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas sociais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão de benefícios como o antigo Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Auxílio Brasil (PAB).

5. Exclusão cadastral

Os registros cadastrais que constam no CadÚnico passam por dois processos: a revisão e a averiguação cadastral. Eles permitem que não ocorram erros operacionais, além de identificar possíveis inconsistências nos cadastros dos usuários. Ressalta-se que os dados do CadÚnico precisam ser atualizados de dois em dois anos, pois qualquer mudança incidirá na aplicação de suspensão ou bloqueio de benefícios.

O primeiro processo ocorre com a revisão cadastral, em que se garante a atualização dos dados desatualizados. Já a averiguação cadastral é processo de verificação das informações registradas, em que são analisadas e comparadas as informações declaradas pelos usuários.

Além do mais, os processos de averiguações ocorrem de forma anual. O Ministério da Cidadania (MC) disponibiliza uma lista aos Municípios para possíveis averiguações com os usuários e as famílias cadastradas. Passados os processos, cabe à gestão municipal e ao Distrito Federal identificar as famílias e as pessoas beneficiárias que serão excluídas do CadÚnico, caso não tenham regularizado a situação do registro de informações.

Ocorre que existem dois tipos de exclusão cadastral, quando os dados das pessoas ou de famílias são excluídos, mas permanecem visíveis na base nacional do Cadastro Único em estado cadastral "excluído"; e quando os dados de pessoas ou famílias em estado cadastral "excluído" são apagados definitivamente da base nacional do Cadastro Único.

Os motivos de exclusão de cadastros de famílias e usuários acontecem nas seguintes situações:

- falecimento de toda a família ou do usuário cadastrado;
- não localização da família, contados da inclusão ou da última atualização, desde que a gestão tenha registros de que procurou a família pelo menos duas vezes nesse período;
- recusa, por parte da família, em prestar informações;
- omissão de informação ou prestação de informação inverídica pela família;
- por solicitação; e
- decisão judicial.

Nas situações de exclusão, ressalta-se que, para cada pessoa que for excluída, o Município ou Distrito Federal deverá preencher a ficha de exclusão disponibilizada no Anexo II da Portaria 177/2021 (678/2021). Nesse caso, o Ministério da Cidadania também poderá realizar a exclusão do cadastro. Cabe destacar que o arquivamento da ficha deve ser mantido por cinco anos.

6. Metodologia aplicada ao estudo

Foram baixados dados do Cead, ferramenta que possibilita a consulta, a seleção e a extração de informações do CadÚnico e permite conhecer as características socioeconômicas das famílias e das pessoas incluídas no Cadastro, bem como quais famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família. O Cead não permite acesso aos

dados na forma de série histórica, sendo assim foram baixados e tabulados dados dos meses de julho e novembro do ano de 2021, janeiro a abril do ano de 2022. Os dados foram tabulados considerando as seguintes variáveis:

Extrema pobreza

Variável Coluna: Bloco1 – Recebe PBF FAM

Variável Linha: Bloco1 – Faixa da Renda *per capita*

Filtros:

Estado Cadastral da família: Cadastrado

Faixa de Renda familiar *per capita*: Extrema pobreza

Recebe PBF FAM: Não

Núm. Meses após a última atualização cadastral: de 0 a 24 meses

Pobreza

Variável Coluna: Bloco1 – Recebe PBF FAM ou Estado Cadastral

Variável Linha: Bloco1 – Recebe PBF família

Filtros:

Estado Cadastral da família: Cadastrado

Faixa de Renda familiar *per capita*: Pobreza

Recebe PBF FAM: Não

Núm. Meses após a última atualização cadastral: de 0 a 24 meses

Faixa etária: 0 a 17 anos

Observação: os dados disponíveis no Cead Bolsa Família apresentam defasagem temporal de cerca de dois meses em relação ao Sistema do Cadastro Único e não permitem acesso à série histórica desses dados.

A migração do PBF para o PAB ocorreu em novembro de 2021; todavia, as bases de dados e sistemas operacionais não foram atualizadas considerando as novas nomenclaturas nem as novas variáveis de cobertura do PAB, a exemplo do benefício composição familiar, antes concebido no escopo do PBF nos benefícios variáveis, que cobria a faixa etária de 16 a 17 anos, e com o PAB passa a ser direcionado também a jovens de 18 a 21 anos incompletos. Isso quer dizer que o Cead não permite consultar a nova faixa etária de cobertura do PAB; de todo modo, o que ocorre, logicamente, quando se amplia a faixa etária é a possibilidade de ampliação de cobertura, ou seja, que o número de famílias com perfil para o programa aumente, assim como a provisão da transferência de renda, a depender da disponibilidade orçamentária.

Dessa forma, é possível acessar dados que indiquem a quantidade de famílias e indivíduos inscritos no Cadastro Único que possuem perfil para o PBF, bem como famílias e indivíduos beneficiárias do PBF, possibilitando a geração de informação a respeito de demanda reprimida, ou seja, famílias e indivíduos que deveriam receber o PBF, mas não estão recebendo, apesar de possuírem perfil para o programa.

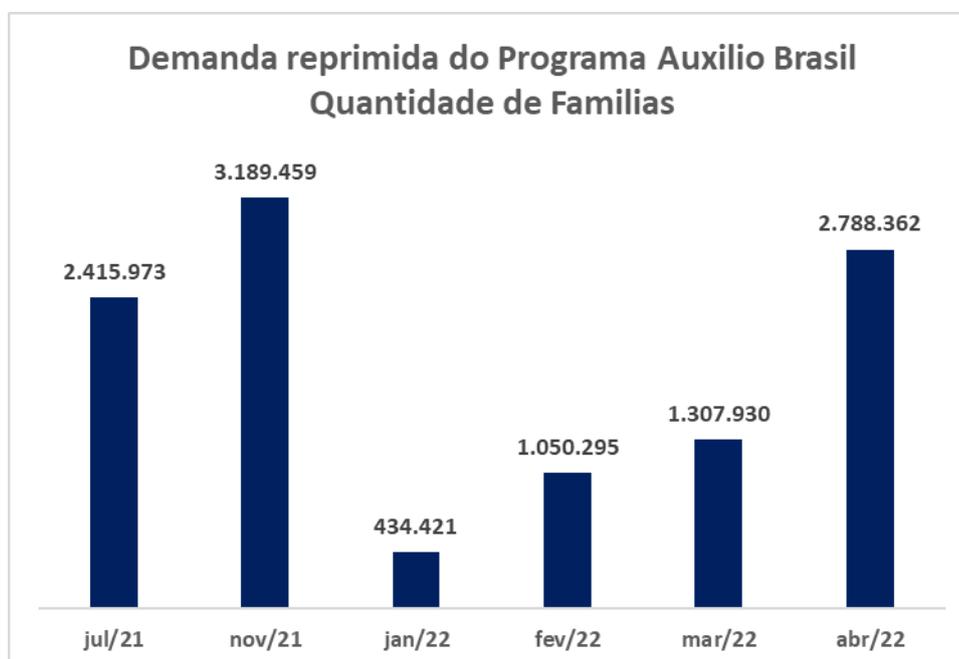
A seguir a tabulação de dados considerando a demanda reprimida.

7. Apresentação de dados

Demanda reprimida do Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa Auxílio Brasil (PAB)

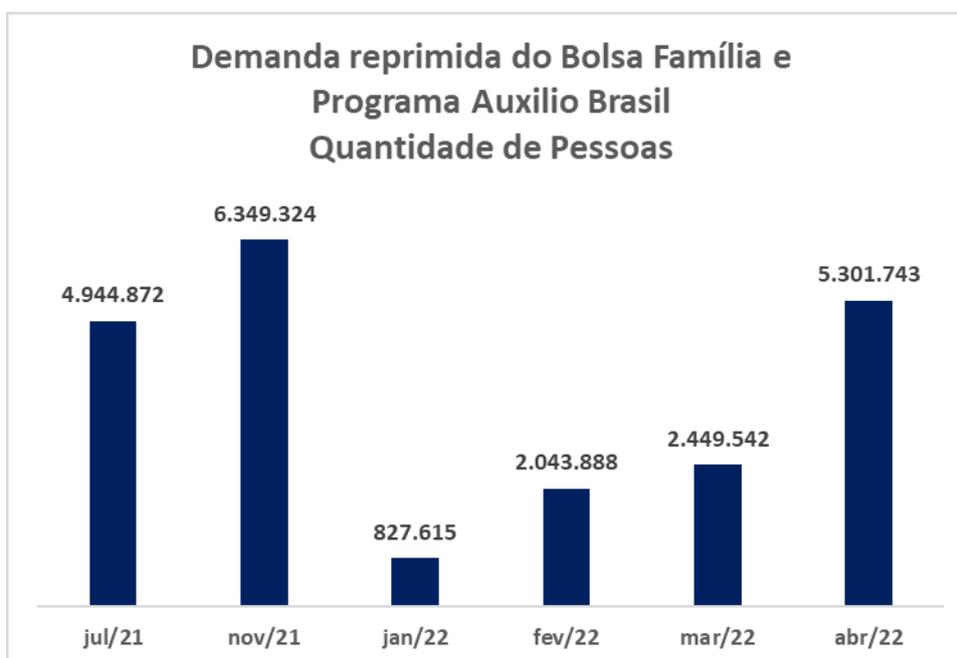
Apresentam-se a seguir dados que ilustram a fila de famílias com perfil para acessar o Programa Bolsa Família (PBF) nos meses de julho e novembro de 2021 e o Programa Auxílio Brasil (PAB) no mês de janeiro de 2022.

Tabela 1 – Demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil – quantidade de famílias



Fonte: Dados Cecad – elaboração própria - CNM.

Tabela 2 – Demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil – quantidade de pessoas



Fonte: Dados Cecad – elaboração própria.

Havia no ano de 2021, segundo dados do Cecad e do Relatório de Informações Sociais (Sagi), disponibilizados por meio de consulta pública, mais de 25 milhões de famílias cadastradas no Cadastro Único, o que corresponde a mais de 75 milhões de pessoas. Já em 2022, esse número cresce 40% e passa dos 35 milhões de famílias, que equivalem a mais de 85 milhões de pessoas. Isso representa pouco mais de 40% da população brasileira (215 milhões de habitantes em 2021 – segundo o IBGE).

Considerando o perfil para acessar o PBF, no mês de julho de 2021, havia uma demanda por acesso ao programa de 2.415.973 milhões de famílias, o que significa quase 5 milhões de pessoas; já em novembro de 2021, esse número apresenta um crescimento significativo, chegando a mais de 3 milhões de famílias, 25% de aumento na demanda em apenas 4 meses.

Adentrando no ano de 2022, mês de janeiro, esse quantitativo diminui consideravelmente, passando de mais de 3 milhões de famílias para aproximadamente 435 mil de famílias, uma queda de 86%. É possível observar que os dados indicam nunca ter havido momento em que a fila estivesse zerada; na verdade, volta a crescer de forma escalonada no mês seguinte, fevereiro, chegando a mais de 1,050 milhão de famílias. Ou seja, mais de 2 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza com perfil para acessar o programa, mas sem esse acesso, um aumento de 59% em apenas um mês.

Nos meses de março e abril nota-se um aumento de demanda reprimida em uma velocidade que aproxima os dados do patamar de antes da migração entre os programas

Bolsa Família e Auxílio Brasil. De um mês para o outro há um aumento real de mais de 1,480 milhão de famílias na fila à espera do benefício, ou seja, a fila mais que dobra em apenas um mês, um **crescimento de 113% em relação às famílias e 116% em relação ao número de pessoas**. Salta de 1,307 milhões de famílias (2,1 milhões de pessoas) para 2,7 milhões de famílias (5,3 milhões de pessoas).

É importante que o governo federal trabalhe com projeção de demanda, observe que a demanda reprimida do Programa Auxílio Brasil (**2,7 milhões de famílias**) está quase atingindo o mesmo patamar de quando era o Programa Bolsa Família (**3,1 milhões de famílias**) antes da migração; ou seja, uma diferença de pouco mais de 401 mil famílias.

Esse aumento pode ser explicado por alterações na matriz do programa, como ampliação da renda *per capita* para definição de extrema pobreza, que passou de R\$ 89,00 para R\$ 105,01; e pobreza, que passou de um intervalo de R\$ 89,01 a R\$ 178,00 para R\$ 105,01 a R\$ 210,00; assim como o benefício composição familiar, antes concebido no escopo do PBF nos benefícios variáveis, que cobria a faixa etária de 16 a 17 anos, e com o PAB passa a ser direcionado também a jovens de 18 a 21 anos incompletos.

Observe que durante o ano de 2021, ano em que ainda foram vivenciados picos da pandemia da Covid-19, com significativo aumento de pobreza, número de desempregados chegando a 12 milhões de pessoas e essa demanda pelo PBF apenas cresce, não havendo atendimento pela concessão de transferência de renda.

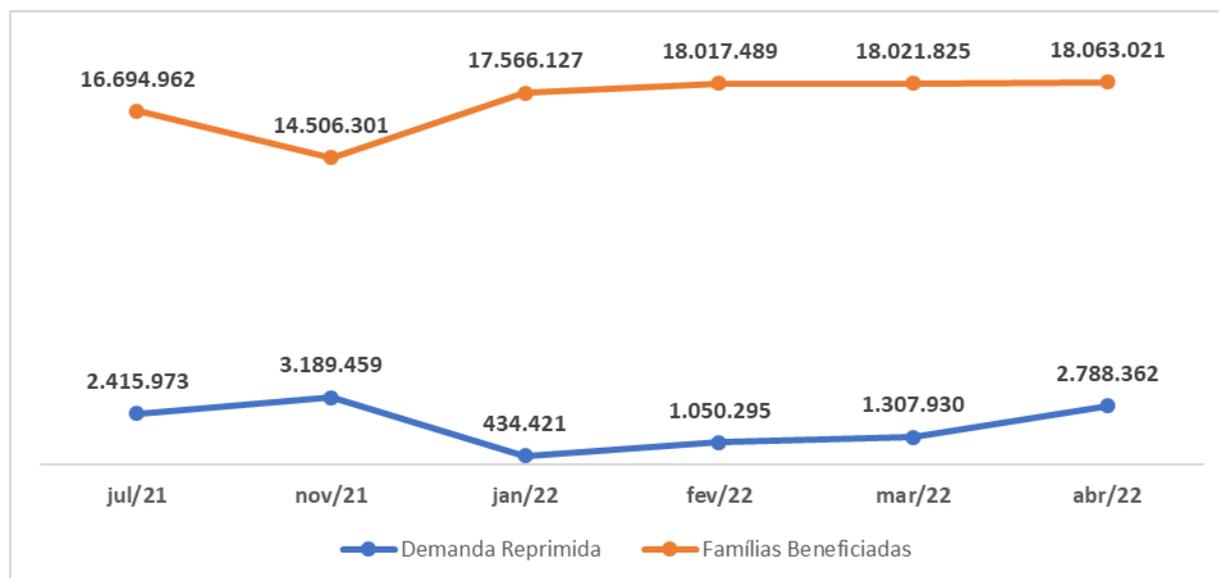
8. Demanda reprimida e a provisão de benefício de transferência de renda

O processo de construção e aperfeiçoamento técnico e político do Programa Bolsa Família (PBF) o consolidou ao longo dos anos, inclusive internacionalmente, como uma referência em tecnologia de transferência de renda com condicionalidades, sendo colocado no centro das políticas sociais brasileiras de combate à pobreza, estando entre as ações mais efetivas de garantia de segurança de sobrevivência.

Garantir renda mínima/básica à população pobre e extremamente pobre não se limita somente a uma ação monetária, mas diz respeito principalmente à construção de estratégias que fomentem um caminho para o desenvolvimento social com base em justiça social, considerando um modelo de desenvolvimento com inclusão. Obviamente a garantia de renda para suprir necessidades urgentes, com alívio imediato da situação de pobreza e da fome, é fundamental, mas programas de transferência de renda com integração e inclusão podem alcançar outras demandas sociais relacionadas às consequências da pobreza e incidir sobre elas, como autonomia feminina, acesso à educação, saúde, assistência social, valorização do trabalho/emprego formal, valorização do Sistema de Proteção Social. Contudo, o olhar para as questões sociais deve fazer parte da construção de projetos societários, a fim de que programas, projetos e ações alcancem um nível institucional seguro e sustentável.

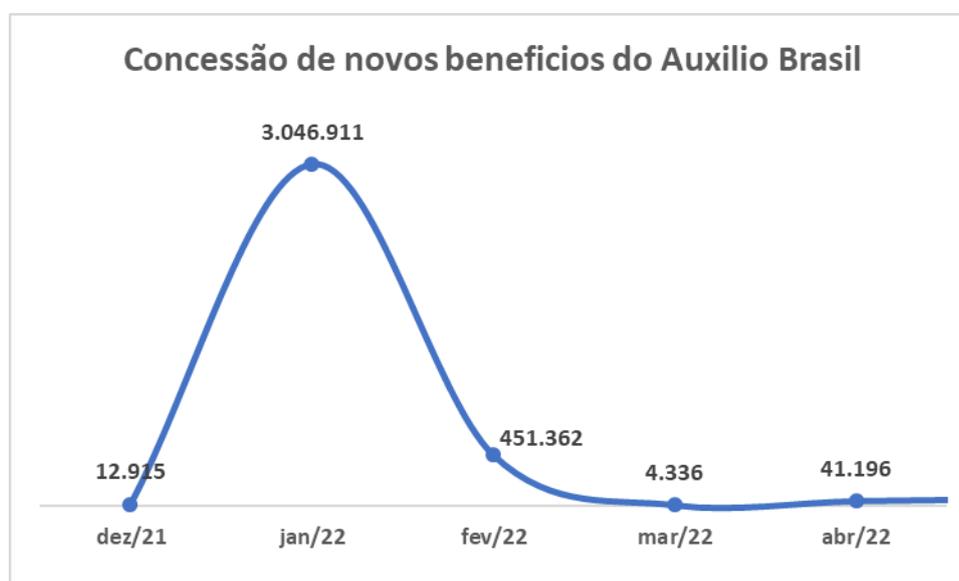
Vejamos a seguir a relação entre a demanda e a oferta por transferência de renda.

Tabela 3 – Demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil e famílias beneficiárias



Fonte: Dados Cecad – elaboração própria.

Tabela 4 – Concessão de novos benefícios do Programa Auxílio Brasil



Fonte: Dados Cecad – elaboração própria.

Considerando os objetivos de um Sistema de Proteção Social, compreendido como um conjunto de formas institucionalizadas ou não, constituído pelas sociedades para proteger seus membros dos riscos sociais (DI GIOVANNI, 1998), no que diz respeito à situação de pobreza, traça-se um paralelo entre demanda e oferta, considerando as capacidades institucionais sem desconsiderar momentos e/ou fatos históricos que incidam na execução das políticas públicas.

Vejam, no ano de 2021, segundo dados do portal Sagi/MC, o país contava com cerca de 25 milhões de famílias cadastradas no Cadastro Único, sendo que dessas pouco mais de 19 milhões apresentavam perfil para receber a transferência de renda (famílias beneficiárias mais a demanda reprimida), ou seja, 76% das famílias brasileiras inscritas no Cadastro Único deveriam receber a transferência de renda do Programa Bolsa Família (PBF); no entanto, pouco mais de 16,6 milhões compunham o rol de beneficiários, uma defasagem de cerca de 26%.

Já no mês de novembro de 2021, o Cead apresenta dados que indicam que aproximadamente 17,6 milhões de famílias tinham perfil para estar no PBF, no entanto, apenas 14,5 recebiam a transferência de renda, uma defasagem de 19%. Em comparação com o mês de julho, há uma queda de mais de 2 milhões de beneficiários. O mês apresenta ainda uma demanda reprimida total de mais de 3,1 milhões de famílias, e em relação ao mês de julho esse aumento foi de mais de 773 mil famílias.

Logo em seguida, no ano de 2022, a provisão de transferência de renda via PAB aumenta significativamente, saindo dos 14,5 milhões para os 17,5 milhões de famílias beneficiárias.

Um dado que requer atenção é que, em julho de 2021, para zerar a fila do PBF, o governo deveria prover o benefício a 19,1 milhões de famílias, e em novembro esse número cai para 17,6 milhões de famílias, com uma diferença de 2,1 milhões. Já em janeiro de 2022, uma fila zerada significaria 18 milhões de famílias beneficiadas, e em fevereiro pouco mais de 19 milhões de famílias. Inicialmente supõe-se uma relação com auxílio emergencial; porém o auxílio teve seu início em abril de 2020 e término em outubro de 2021, e novembro de 2021 marca a migração entre um programa e outro.

Se considerarmos novamente as famílias beneficiárias e a demanda reprimida, o ideal era que, no mês de abril, o programa realizasse a transferência de renda para 20.851.383 milhões de famílias; contudo, o programa apresenta estagnação na provisão dos benefícios, não saindo da casa dos 18 milhões.

Nota-se que o mês em que o programa atinge um grande número de famílias beneficiadas, 18.063 milhões (abril), é também o mês em que a demanda reprimida salta, crescendo 113% em relação ao mês anterior.

O programa segue provendo novos acessos, porém em uma velocidade desproporcional à demanda.

Apenas o mês de fevereiro apresenta uma concessão mais significativa, em que o programa chega a prover a transferência de renda para 451.362 mil novas famílias em relação ao mês anterior. Todavia, essa provisão vem diminuindo, sendo o mês de março o que concentra o menor número, pouco mais de 4 mil novos benefícios.

Cabe ressaltar que no mês de novembro ocorreu a migração do PBF para o PAB, e ainda estavam suspensos os procedimentos operacionais e as repercussões relativas aos processos de Averiguação e Revisão Cadastral, sob as normas Portaria MC 591, de 15 de janeiro de 2021, e Portaria 443, de 17 de julho de 2020.

E somente em 21 de fevereiro de 2022 foi publicada a INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA 1/SECAD/SE/SEDS/SENARC/MC, divulgando os procedimentos operacionais, o cronograma e as repercussões relativas aos processos de Averiguação e Revisão Cadastral 2022, tendo o cronograma dos processos de averiguação e revisão cadastral 2022 iniciado em março de 2022.

Observando o percurso da provisão do PBF e sua demanda reprimida para o período citado, chama a atenção o fato de que entre julho e novembro de 2021 há uma diminuição de 2,1 milhões de famílias beneficiárias do PBF.

9. Demanda reprimida por região e Estados

Tabela 5 – Demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil – famílias e pessoas por região

UF	Famílias						Pessoas					
	jul/21	nov/21	jan/22	fev/22	mar/22	abr/22	jul/21	nov/21	jan/22	fev/22	mar/22	abr/22
Centro Oeste	149.259	201.346	32.306	72.701	84.108	201.748	316.643	418.744	62.851	145.644	166.242	409.116
Nordeste	881.748	1.165.869	124.519	339.222	458.253	963.865	1.701.052	2.203.302	224.348	644.842	814.741	1.643.855
Norte	253.705	310.638	36.444	85.395	116.853	388.982	543.039	645.844	68.233	165.738	219.798	698.985
Sudeste	907.591	1.224.996	183.753	422.005	509.873	981.298	1.908.600	2.486.338	359.165	821.910	969.872	2.001.235
Sul	223.670	286.610	57.399	130.972	138.843	252.469	475.538	595.096	113.018	265.754	278.889	548.552
Total	2.415.973	3.189.459	434.421	1.050.295	1.307.930	2.788.362	4.944.872	6.349.324	827.615	2.043.888	2.449.542	5.301.743

Fonte: Dados Cecad – elaboração própria - CNM.

Tabela 6 – Demanda reprimida do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil – famílias e pessoas por Estado

UF	Famílias						Pessoas					
	jul/21	nov/21	jan/22	fev/22	mar/22	abr/22	jul/21	nov/21	jan/22	fev/22	mar/22	abr/22
AC	12.308	16.034	1.542	4.059	6.447	13.022	28.545	36.109	3.255	8.455	13.158	27.529
AL	48.028	62.864	6.288	19.676	22.809	47.795	94.097	122.152	11.579	40.338	44.143	83.826
AM	48.882	59.203	5.836	14.876	22.030	61.546	109.925	129.062	10.764	28.612	41.302	113.026
AP	17.680	19.110	2.188	5.349	8.159	21.602	37.759	39.530	3.982	9.685	14.534	38.664
BA	224.099	305.809	32.384	89.323	118.752	275.536	429.802	571.436	57.384	167.229	208.733	458.560
CE	126.803	184.309	18.939	46.731	63.078	136.685	253.986	359.220	34.658	88.912	112.981	248.919
DF	14.352	24.398	2.656	6.835	9.011	13.392	33.558	55.170	5.474	13.720	18.310	29.402
ES	45.917	61.769	9.264	19.422	23.224	49.058	98.079	127.836	18.598	38.632	45.414	104.607
GO	58.585	81.839	11.877	29.554	34.259	93.428	124.909	170.478	23.472	59.975	68.189	187.693
MA	94.778	120.407	11.228	34.382	45.803	116.578	193.453	242.269	21.569	73.421	90.667	205.242
MG	205.829	290.880	43.689	103.171	115.550	219.799	426.986	582.047	86.252	205.743	224.969	466.716
MS	35.425	43.922	8.245	16.000	18.106	41.266	73.942	89.961	15.532	31.183	35.096	84.624
MT	40.897	51.187	9.528	20.312	22.732	53.662	84.234	103.135	18.373	40.766	44.647	107.397
PA	135.297	169.101	18.873	44.615	61.445	180.370	280.634	341.966	34.448	85.475	113.514	315.515
PB	66.685	83.855	9.201	22.470	30.458	65.442	125.749	155.113	16.536	42.978	54.120	111.635
PE	175.494	219.191	26.355	69.457	96.543	208.197	324.346	397.474	45.715	123.391	161.684	337.057
PI	57.353	74.446	7.332	24.784	34.430	59.338	109.576	139.523	13.670	47.478	60.663	99.958
PR	103.174	128.254	25.466	58.851	62.109	114.299	220.230	266.968	50.655	119.583	124.552	250.373
RJ	226.325	322.721	40.007	94.957	133.464	282.957	447.393	615.801	69.462	164.658	226.922	494.373
RN	45.531	62.313	7.079	18.055	25.051	54.294	91.725	121.597	13.517	35.223	45.974	98.658
RO	11.327	14.771	2.295	4.883	5.939	25.026	23.724	30.003	4.267	9.277	11.127	49.247
RR	9.420	8.719	1.458	3.056	3.642	10.485	21.378	18.988	2.802	5.921	6.985	21.814
RS	83.306	111.073	21.763	49.042	52.305	96.811	171.022	223.083	41.023	96.330	102.028	199.040
SC	37.190	47.283	10.170	23.079	24.429	41.359	84.286	105.045	21.340	49.841	52.309	99.139
SE	42.977	52.675	5.713	14.344	21.329	53.454	78.318	94.518	9.720	25.872	35.776	83.285
SP	429.520	549.626	90.793	204.455	237.635	429.484	936.142	1.160.654	184.853	412.877	472.567	935.539
TO	18.791	23.700	4.252	8.557	9.191	23.477	41.074	50.186	8.715	18.313	19.178	49.905
Total	2.415.973	3.189.459	434.421	1.050.295	1.307.930	2.788.362	4.944.872	6.349.324	827.615	2.043.888	2.449.542	5.301.743

Fonte: Dados Cecad – elaboração própria - CNM.

Considerando uma abordagem por região, em números absolutos, Sudeste (981 milhões de famílias) e Nordeste (963 milhões de famílias) continuam sendo as regiões com maior demanda reprimida; no entanto, Norte e Centro-Oeste têm apresentado o maior crescimento. Na região Norte, a demanda reprimida de março para abril cresceu 232%, e na região Centro-Oeste esse crescimento foi de 139%.

Considerando os dados apresentados pelo Cecad para o mês de abril, o Estado com maior crescimento de demanda reprimida é Rondônia, chegando a 321%, que passou de uma demanda reprimida de 5.939 mil famílias para 25.026 mil famílias, seguido do Pará com 193% (de 61.445 mil famílias para 180.370 mil famílias) e Roraima com 187% (de 3.642 mil famílias para 10.485 mil famílias).

Já o com menor crescimento de demanda reprimida é o Distrito Federal, com 48%, onde a fila à espera do PAB era de 9.011 mil famílias e agora no mês de abril está em 13.392 mil

famílias, seguido de Santa Catarina com 69%, que passou de 24.429 milhões de famílias para 41.359 milhões de famílias à espera do benefício.

Ainda em relação aos Estados, São Paulo é o que mais apresenta demanda reprimida em relação aos demais por ter um contingente populacional maior, 429.484 mil famílias à espera da garantia de sobrevivência, chegando a crescer 80% entre março e abril.

10. Orçamento PBF X PAB

A previsão orçamentária demarca consideravelmente as prioridades políticas e sociais de um governo. Sendo assim, políticas públicas e orçamento são temas extremamente conectados, principalmente se considerarmos que o orçamento público é, por vezes, um instrumento de controle político e de fiscalização da relação entre os poderes Legislativo e Executivo.

Tabela 7 – Previsão orçamentária do Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil

Ano	Autorizado	Total Pago	% de execução
2019	32.519.723.349	32.509.217.871	100,0%
2020	21.611.170.204	18.891.250.582	87,4%
2021	16.099.353.983	16.094.409.179	100,0%
2022	89.848.892.968	44.292.298.340	49,3%

Fonte: Dados Cecad – elaboração própria - CNM.

O que mais chama a atenção no percurso orçamentário da transferência de renda obviamente são os valores previstos correlacionados ao contexto político em que estão inseridas as propostas de orçamento. A média prevista anualmente para o Programa Bolsa Família é de aproximadamente R\$ 23 bilhões, com Emenda Constitucional do teto de gastos, abrindo assim dotação orçamentária para arcar com a execução em 2022.

A execução orçamentária total do ano de 2021 não foi suficiente para garantir a proteção social às mais de 3 milhões de famílias, sendo definida como demanda reprimida do programa, correspondendo a mais de 6 milhões de pessoas. Já em 2022, após as alterações do programa, o orçamento autorizado aumentou mais de 5 vezes o valor em relação ao autorizado no ano de 2021. E agora resta a dúvida: será suficiente para zerar a demanda reprimida?

O governo federal gastou nos seis primeiros meses do ano o total de R\$ 44,2 bilhões, ou uma média R\$ 7,3 bilhões/mês para arcar com o programa Auxílio Brasil, e até o momento foram beneficiadas 18,1 milhões de famílias. Porém, para atender a todas as famílias que necessitam do benefício e zerar a demanda reprimida, será necessário assistir mais de 2,7 milhões de famílias com perfil para o PAB que estão à espera do benefício.

Considerando o valor médio pago no primeiro semestre de 2022, foi possível projetar quanto seria gasto para zerar a demanda reprimida do PAB, chegando ao seguinte resultado: de julho até final do ano, o gasto médio mensal seria de R\$ 8,63 bilhões, valor 17% maior do que o observado na média de janeiro a junho, em que o governo gastou em média R\$ 7,38 bilhões por mês para arcar com os custos do programa.

Para zerar a fila de famílias à espera do benefício, o governo federal deve gastar o total de R\$ 96 bilhões, e como há uma previsão orçamentária de R\$ 89,8 bilhões, resultando em um déficit orçamentário superior a R\$ 6,2 bilhões, haverá necessidade de o governo fazer uma nova alteração na lei orçamentária no decorrer do ano para poder ajustar o orçamento ao valor necessário para arcar com todos os benefícios.

Considerando a demanda reprimida do mês de abril, que contabiliza 2.788.362 famílias na fila de espera do PAB, se todas essas famílias estivessem recebendo o auxílio, referenciando a média de pagamento praticada pelo governo federal (Sagi) de R\$ 409,30 por mês, o incremento na economia no mês seria de mais de **R\$ 1,1 bilhão**.

Contudo, estamos na metade do ano e o governo federal já executou cerca de 49% do orçamento previsto para o PAB.

11. Criando orçamento PAB

O Programa Auxílio Brasil (PAB), no orçamento da União, é um programa orçamentário com o nome “Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas”, cuja dotação inicial é de mais de R\$ 89 bilhões.

Convém ressaltar que quando do encaminhamento do Projeto de Lei do Orçamento para 2022 já existiam mais de R\$ 35 bilhões previstos no antigo Programa Bolsa Família (PBF), que recebia o nome orçamentário de “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da articulação de políticas públicas”.

Assim sendo, o dilema do governo foi de como obter a diferença entre o valor que já existia no Projeto de Lei previsto para o PBF e o valor que o governo pretendia incluir no orçamento de 2022 – tal como fez – para o recém-criado PAB. Para criar o Programa Auxílio Brasil (PAB), o governo precisava abrir espaço no orçamento de aproximadamente R\$ 54,5 bilhões. A solução orçamentária para a criação do novo programa, bem como para outras inserções no orçamento, surgiu da aprovação de duas Emendas Constitucionais (113 e 114). A promulgação da Emenda Constitucional 113 mudou o critério de atualização do teto de gastos, que passou a considerar a inflação acumulada nos últimos 12 meses de janeiro a dezembro (e não até junho). Com essa alteração, o governo conseguiu margem extra no teto de gastos de R\$ 69,6 bilhões.

Já a Emenda Constitucional 114 fixou um novo limite para o pagamento de precatórios, reduzindo a autorização prevista no projeto de Lei Orçamentária para 2022, dos R\$ 89,1 bilhões iniciais serão pagos em 2022, sujeitos ao teto de gastos, R\$ 45,6 bilhões. A diferença gerada pela Emenda Constitucional 114 trouxe um extra de R\$ 43,5 bilhões. Dessa forma, resumindo, as Emendas 113 e 114 proporcionaram espaço adicional no

orçamento da União para 2022 da ordem de R\$ 113,1 bilhões. Tal como já vimos, o espaço decorreu da ampliação do limite do teto de gasto, de um lado (alteração do cálculo do teto), e da redução das despesas sujeitas a este limite, de outro (redução da redução dos pagamentos dos precatórios).

Com o espaço criado de aproximadamente R\$ 113,1 bilhões, o Executivo e o Legislativo tiveram condições de criar o Programa Auxílio Brasil (PAB).

O governo encaminhará até o dia 14 de abril a Lei de Diretrizes Orçamentárias relacionada ao orçamento de 2023. Nessa ocasião, ainda que com tantas incertezas, saberemos quais serão as diretrizes do Executivo para a elaboração do orçamento para o próximo ano, se irá garantir sustentabilidade ao orçamento PAB.

12. Inseguranças institucionais

A instituição do Programa Auxílio Brasil (PAB) apresenta fragilidades técnicas e processuais, pois o programa não passou pelo processo de avaliação das instâncias colegiadas das políticas públicas com as quais se relacionam.

A lei que institui o novo programa apresenta 6 auxílios que podem ser agregados à cesta raiz (benefícios) do programa; contudo esses auxílios transitam em diversas pastas ministeriais, que até o momento não regulamentaram o acesso a esses auxílios. Assim como os sistemas gerenciais vinculados ao programa não foram atualizados, desconsiderando as novas nomenclaturas e critérios.

Outra fragilidade é a ausência de publicização da metodologia da fila de espera do programa, quais critérios estão sendo considerados pelo órgão gestor federal, assim como o novo valor da renda *per capita*.

Quando se trata da ausência de critérios de reajuste nos valores dos benefícios e dos auxílios, é possível notar uma fragilidade histórica na execução dos programas federais.

Os sistemas de informação relacionados ao PBF, como Cecad e Sagi, não apresentam série histórica, o que impossibilita acessar de forma linear e contínua informações a respeito da quantidade de famílias com perfil para acessar a transferência de renda e as famílias inscritas no Cadastro Único.

Considerando as responsabilidades municipais, o PAB mantém o apoio financeiro às ações de gestão do programa, o Índice de Gestão Descentralizada; no entanto, a nova proposta não considerou a necessidade de reajuste no valor de referência para definir o repasse do governo federal aos Municípios, mantendo o valor em R\$ 3,25 por cadastro válido.

13. Conclusão

O Programa Auxílio Brasil (PAB) foi criado no final do ano de 2021 em substituição ao Programa Bolsa Família (PBF) como uma medida política, uma ação de governo. Ao

observar tecnicamente a proposição dos chamados benefícios a diferença concentra-se na faixa etária de cobertura do novo programa, que amplia de 17 para até 21 anos incompletos.

Há ainda de se considerar a ausência de preparo institucional no processo de elaboração da proposta de substituição do programa, quando esse envolve na concepção dos seus auxílios outras pastas ministeriais, mas não define os processos operacionais de acesso e permanência nos auxílios, assim como também não define a relação de integração entre as políticas públicas, deixando vulnerável sua institucionalização e privando as atuais 18 milhões de famílias de compor esses auxílios e melhorar sua capacidade de sustento e acesso a direitos sociais, reforçando mais uma vez a lógica da desproteção social e de ações de governo e não Estado.

Pobreza não reflete apenas a privação do acesso à renda monetária. São necessários programas de segurança de sobrevivência como garantia de renda que fomentem o desenvolvimento das capacidades de seus beneficiários por meio do acesso estruturado a serviços públicos, com articulação com um conjunto amplo de programas sociais. Essa é a função dos Sistemas de Proteção Social, que devem ocorrer de modo organizado e não instituindo um cenário de condução de visão política.

A vulnerabilidade institucional se afirma ainda nas condições de monitoramento e avaliação dos dados que expressam a provisão da transferência de renda em relação à sua demanda. Há pouca ou nenhuma orientação técnica sobre essa relação, assim como não há equilíbrio entre os sistemas de informação que podem gerar essa inteligência de dados.

Por um longo período, a demanda reprimida do programa se fez constante, e outra fragilidade se apresenta: a construção do orçamento da pasta. Isso reflete as prioridades governamentais no que tange à garantia de Proteção Social, em que sua capacidade financeira só aumenta estrategicamente em ano de pleito eleitoral e considerando orçamento extraordinário.

O primeiro marcador que se deve ter em mente em relação às principais políticas sociais brasileiras é que foram concebidas em um cenário político-econômico neoliberal, logo tendem a ser focalizadas e condicionadas. O PBF e o PAB são programas de transferência de renda; o país não conta com projetos de redistribuição de renda com base em um projeto societário para igualdade social.

E políticas de corte neoliberal se caracterizam por:

Um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (2003, p. 19 *apud* TAVARES e FIORI, 1993)

As políticas sociais continuam submetidas às determinações da política econômica.

Referências

BRASIL. *Lei 14.284/2021*. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498>. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Instrução Operacional 5/2021*. Divulgar as melhorias implantadas no Sistema de Cadastro Único e os procedimentos para sua operação. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucao-operacional-ndeg-5-2021-se-secad-decau>. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Lei 10.836/2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Portaria 443/2020*. Prorroga a suspensão de procedimentos operacionais e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-443-de-17-de-julho-de-2020-267511970>. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Portaria 591/2021*. Prorroga a suspensão de procedimentos operacionais e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-591-de-15-de-janeiro-de-2021-299285117>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. *Portaria 335/2020*. Estabelece medidas emergenciais na gestão do Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-335-de-20-de-marco-de-2020-249091352>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional 113/2021*. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional 114/2021*. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Decreto 6.135/2007*. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Acesso: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Decreto 11.016/2022*. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.016-de-29-de-marco-de-2022-389579729#:~:text=Regulamenta%20o%20Cadastro%20%C3%9Anico%20para,que%20he%20confere%20o%20art>. Acesso: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Lei 8.069/1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Portaria 678/2021*. Altera a Portaria 177, de 16 de junho de 2011, que define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências para incluir a possibilidade de cadastramento pelo Representante Legal, na figura do Responsável pela Unidade Familiar. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-678-de-1-de-outubro-de-2021-349987752>. Acesso: 12 abr. 2022.

BRASIL. *Lei 8.742/1993*. Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Resolução 145/2004*. Política Nacional de Assistência Social (Pnas). Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Resolução 130/2005*. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/Suas. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso: 8 abr. 2022.

BRASIL. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Org.: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013.

GIOVANNI, D. (1988). Sistemas de proteção social: Uma introdução conceitual. In: M. A. Oliveira, (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: Unicamp.

SOARES, Laura Tavares. O desastre social. In: SADER, Emir (Org.). *Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2003.