

**Regra nova do Auxílio Brasil distorce programas sociais**

**Programa social** Desenho favorece 'divisão artificial' dos núcleos familiares

# Família de uma pessoa prolifera no cadastro do Auxílio Brasil

Anaís Fernandes e  
Marta Watanabe  
De São Paulo



Leticia Bartholo: responsabilidade é do governo e de política mal desenhada

O desenho do Auxílio Brasil, que estabeleceu um piso de pagamento sem considerar a composição das famílias, a comunicação confusa do governo federal e cada mudança no benefício e as dificuldades de acesso (digital ou presencial) a serviços da assistência social têm levado a uma divisão artificial dos domicílios brasileiros no Cadastro Único (CadÚnico). O resultado é uma explosão no registro de famílias unipessoais descolada da evolução demográfica nacional, filia para receber o auxílio e a desorganização da mais importante base de dados para políticas sociais do país.

Com a criação do Auxílio Brasil de R\$ 400 e a ampliação dos elegíveis a partir do fim do ano passado, o número absoluto de beneficiários cresceu para todos os tipos de configurações familiares e um novo salto foi percebido entre julho e agosto deste ano, provavelmente, refletindo o aumento temporário do benefício para R\$ 600.

Em relação ao total dos cadastrados no Auxílio Brasil, no entanto, apenas famílias com um integrante ou no máximo dois registraram crescimento entre o fim de 2021 e os dados mais recentes de 2022. De novembro do ano passado a setembro deste ano, famílias unipessoais passaram de 15,2% do total de beneficiadas para 25,8%. São 3,1 milhões de famílias a mais, totalizando 5,3 milhões, segundo dados do Ministério da Cidadania analisados pela socióloga Leticia Bartholo, especialista em políticas públicas e gestão governamental e ex-secretária nacional adjunta de Renda de Cidadania (2012-2016).

"Trata-se de um aumento do número de famílias unipessoais de mais de 100%, sem nada em dados demográficos, seja na taxa de fecundidade, seja na taxa de mortalidade, que explique essa expansão numa velocidade tão alta", diz Juliana Damasceno, economista da Tendências Consultoria.

Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do IBGE de 2021, a proporção de pessoas que moravam sozinhas com renda per capita de até meio salário mínimo era de 7,7%, observa Bartholo. "Disso já se vê o desnível".

Famílias com duas pessoas que recebiam o Auxílio Brasil passaram de 24,3% do total em novembro de 2021 para 26,3% em setembro deste ano. Em sentido contrário, perderam participa-

ção famílias com três integrantes (28% para 24,4%) e com quatro ou mais (32,5% para 23,5%).

As especialistas apontam que o próprio modelo do programa estimulou a divisão artificial das famílias ao estipular um piso de pagamento do benefício independentemente da composição familiar.

"Definir que uma família de cinco filhos recebe o mesmo que uma com um filho só é completamente fora da realidade, uma distorção da focalização. A população entende que cada família vai receber R\$ 400 ou R\$ 600 mensais e se segrega artificialmente para acumular benefícios", diz Damasceno.

A divisão das famílias, diz Bartholo, pode ser uma estratégia de pessoas em situação de pobreza para a maior sua renda, mas pode ser também fruto da comunicação confusa do governo. "Em dois anos passamos por diversas transformações na transferência de renda", lembra. "Ainda que a gente considere que famílias estão adotando esse comportamento estratégico, a responsabilidade primeira é do governo federal e do mau desenho da política, e não das famílias."

O número total de famílias beneficiadas pelo Auxílio Brasil saltou de 14,5 milhões em novembro de 2021 para 20,7 milhões em setembro deste ano.

No CadÚnico, o número de pessoas cadastradas chegou a 89,31 milhões em setembro de 2022, aumento de 15,3% em relação a outubro de 2021. O número de famílias também cresceu, mas a ritmo maior, reforçando a per-

cepção de que os grupos familiares estão agregando menos gente. As famílias somaram 38,09 milhões em setembro, alta de 28% em relação a outubro de 2021.

Segundo Elias Oliveira, secretário de assistência social de Foz de Iguaçu (PR) e presidente do Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), existem aproximadamente 29 mil famílias inscritas no Cadastro Único da cidade. Dessas, cerca de 7 mil recebiam Bolsa Família. Hoje, diz, são 47 mil famílias no cadastro. O número de atendidos no Auxílio Brasil aumentou em ritmo maior, para 18 mil famílias. O total de pessoas inscritas no cadastro foi de 80 mil para 127 mil no período.

O CadÚnico não serve apenas para o pagamento do Auxílio Brasil, mas é base também para seleção e acompanhamento de uma série de programas sociais, aponta Bartholo. A deturpação das informações que ele agrega gera impactos na definição de programas com melhora da qualidade dos gastos e na possibilidade de verificar o nível de assistência social realmente prestada às famílias, diz Damasceno.

"Estados que têm seus próprios programas de transferência e usam o CadÚnico para isso foram profundamente prejudicados por esse desenho equivocado de política pública em nível federal", afirma Bartholo.

Na sua avaliação, a prioridade do próximo governo deve ser estabelecer um desenho de programa que pague valores considerando a

composição familiar. Para isso ser feito, diz, é preciso revitalizar o CadÚnico. "Vai precisar atualizar milhões de cadastros em uma articulação profunda com Estados e municípios, organizando e comunicando adequadamente as famílias", afirma. "Talvez tenhamos de pensar em algum tipo de estímulo para que esses adultos busquem corrigir seus cadastros. Não precisa fazer parte do programa de transferência de renda e, inclusive, pode ser temporário", acrescenta.

A digitalização do acesso a políticas públicas, que avançou na pandemia, é um ponto importante, mas foi feita de maneira inadequada, segundo Bartholo. "Se uma pessoa pobre, com dificuldade de acesso a um Cras [Centro de Referência da Assistência Social], só precisa dizer que seu endereço mudou, poderia fazer isso de forma digital. Mas o que eles fizeram foi criar um pré-cadastro que muitas famílias não sabem preencher. Virou uma fila virtual", diz.

Segundo Oliveira, antes da pandemia, era possível às prefeituras entrar na base do CadÚnico local e verificar quem em tempo real os dados de cadastro, o que permitia averiguação e atualização rápidas. "Eu conseguia fazer análise em um ou dois dias." Hoje, o acesso ao sistema, conta, é mais demorado, porque depende da liberação periódica do governo federal.

Para melhorar o acesso digital das famílias ao CadÚnico, o formulário precisa ser compreensível ao usuário, diz Bartholo. "Não basta digitalizar um cadastro presencial, muitas pessoas não entendem os termos técnicos." Além disso, o atendimento presencial precisa ser adequado para auxiliar os mais vulneráveis.

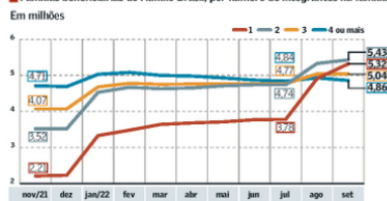
Mantidos pelos municípios, os Cras são a porta de entrada para a população que busca assistência. "Muitas pessoas que nem sabiam o que era um Cras passaram a ser atendidas. Pessoas que antes da pandemia ganhavam três salários mínimos e hoje vêm ao Cras para pedir uma cesta para poder completar o mês", conta Oliveira.

Ele aponta, porém, para um desfinanciamento do governo federal para a área de assistência social atendida por Estados e municípios via Sistema Único de Assistência Social (Suas). Em 2015, diz, o governo entrou com coparticipação de cerca de R\$ 3 bilhões para ações, programas e serviços do Suas. O orçamento para essas ações em 2022 foi de R\$ 1,1 bilhão e deve ser reduzido em 95% para 2023, segundo a previsão orçamentária enviada pelo governo federal à Câmara.

## Divisão artificial

Número de famílias unipessoais explode no Auxílio Brasil

**Famílias beneficiárias do Auxílio Brasil, por número de integrantes na família**



**25,8%** das famílias beneficiárias do Auxílio Brasil tinham apenas 1 integrante em setembro deste ano, ante **15,2%** em novembro de 2021

**Famílias beneficiárias do Auxílio Brasil**



Fonte: Elaboração de Leticia Bartholo, a partir de dados do Ministério da Cidadania

## Contexto

Criado em outubro de 2003, no primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o Programa Bolsa Família (PBF) surgiu da unificação de outros quatro programas federais (Bolsa Escola Nacional, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação), implementados entre 2001 e 2003, na gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). A coexistência desses programas, vinculados a ministérios diferentes, gerava uma série de complexidades e problemas de elegibilidade. O PBF promoveu a unificação administrativa dessas iniciativas e consolidou o Cadastro Único, que existia desde 2001, como a principal fonte de informações sobre a população de baixa renda no país.

Já o Auxílio Brasil (AB) foi instituído por lei sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro (PL) em dezembro de 2021. Ele foi criado para ocupar o vazio deixado pelos auxílios emergenciais da pandemia, que vigoraram de abril de 2020 a outubro de 2021.

O público-alvo do PBF eram famílias em situação de extrema pobreza (renda familiar mensal de até R\$ 89 por pessoa) e pobreza (renda per capita entre R\$ 89 e R\$ 178 por mês). O Auxílio Brasil incluiu mais famílias no programa ao elevar os limites da extrema pobreza para R\$ 105 e da pobreza para R\$ 210. Com isso o número de famílias atendidas passou de 14,7 milhões no PBF para mais de 20 milhões no AB até setembro deste ano.

Para famílias em extrema pobreza, o PBF pagava um benefício básico de R\$ 89 mensais por família, além do Benefício para a Superação da Extrema Pobreza, complemento correspondente ao valor necessário para que, após a contabilização de todos os benefícios,

nenhuma pessoa ficasse abaixo da linha da extrema pobreza. Tanto para essas famílias quanto para as na pobreza, era pago um benefício variável de R\$ 41 para gestantes, nutrízes e/ou crianças entre 0 e 15 anos (R\$ 48 entre 16 e 17 anos).

O AB manteve o Benefício para a Superação da Extrema Pobreza, mas extinguiu o benefício básico de R\$ 89. No lugar, foram criados outros pagamentos para famílias em extrema pobreza e pobreza como o Benefício Primeira Infância (R\$ 130 às famílias com crianças de até 36 meses) e o Benefício Composição Familiar, de R\$ 65 às famílias com gestantes, nutrízes e/ou jovens entre 3 e 21 anos.

Com isso, o benefício médio mensal pago por família passou de R\$ 190 no PBF para R\$ 409 no AB — após Bolsonaro sancionar um projeto de lei em maio deste ano que tornou permanente o piso de R\$ 400 independentemente da configuração familiar — e, mais recentemente, R\$ 607, com o acréscimo temporário de R\$ 200 até o fim de 2022.

Condições importantes do PBF para o pagamento dos benefícios variáveis, como o cumprimento de pré-natal para gestantes, estar em dia com a carteira de vacinação das crianças e a frequência escolar mínima para crianças e adolescentes, foram mantidas, mas houve retrocessos no acompanhamento dessas exigências, segundo Leticia Bartholo, especialista em políticas públicas.

Mesmo que ultrapassassem a renda máxima exigida para elegibilidade ao PBF, as famílias poderiam receber a transferência por mais dois anos, desde que sua renda não superasse meio salário mínimo per capita. A tolerância é a mesma no AB, desde que a renda seja de 2,5 vezes a linha de pobreza.