

## NISP/DIPES

### **Nota Técnica 12: Monitoramento dos Impactos das Mudanças Recentes no Cadastro de Famílias Unipessoais no Programa Bolsa Família no Brasil e no Nordeste**

Por **SERGIO KELNER**<sup>1</sup>

**CAROLINA BELTRÃO**<sup>2</sup>

#### 1. Introdução

Esta nota técnica tem como objetivo monitorar as recentes alterações implementadas no Programa Bolsa Família (PBF), especificamente no que tange ao cadastro de famílias unipessoais. A iniciativa segue as diretrizes estabelecidas pela Portaria Nº 911, de 24 de agosto de 2023, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), e responde à necessidade de combater as fraudes detectadas no referido cadastro.

#### 2. Modificações Normativas no Cadastro de Famílias Unipessoais

O Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), publicou a Portaria Nº 911, de 24 de agosto de 2023, para ampliar a rigidez do sistema de cadastramento de famílias. Medidas foram implementadas em resposta aos problemas relativos ao cadastramento irregular de famílias unipessoais no Programa Bolsa Família, que teve seus números muito ampliados. Uma análise detalhada dos dados revelou um aumento significativo no número de famílias unipessoais registradas no Cadastro Único entre outubro de 2021 e o final de 2022, passando de 15% para 26%. Esse aumento representa cerca de 5 milhões de famílias nessa situação. O TCU apontou distorções no sistema, como casos em que uma mãe sem renda e com dois filhos recebia o mesmo valor que uma pessoa sem renda, mas que vivia sozinha.

O TCU propôs uma série de medidas para aprimorar o Programa Bolsa Família, incluindo o aumento do valor do benefício, a ampliação do público-alvo, melhorias na gestão e operacionalização, e o combate efetivo a fraudes e corrupção.

A referida portaria altera uma portaria anterior, a de número 897, de 7 de julho de 2023 e trata de procedimentos operacionais necessários para o ingresso de famílias e a revisão de elegibilidade e cadastro dos beneficiários. Aqui estão os principais pontos que a Portaria aborda:

- i. **Alteração de Normas e Procedimentos:** A portaria altera normas e procedimentos para a gestão de benefícios. Isso poderia estar diretamente relacionado à melhoria da gestão e operacionalização do programa, uma das questões apontadas pelo TCU.

---

<sup>1</sup> Economista do Núcleo de Inovações Sociais em Políticas Públicas da Fundaj/MEC.  
sergio.kelner@fundaj.gov.br

<sup>2</sup> Pesquisadora do Núcleo de Inovações Sociais em Políticas Públicas da Fundaj/MEC.  
carolina.medeiros@fundaj.gov.br

- ii. Revisão de Elegibilidade e Cadastro: menciona a revisão de elegibilidade e cadastro, o que pode indicar um esforço para aprimorar a precisão do cadastro e combater fraudes e corrupção.

A Portaria MDS Nº 911, de 24 de agosto de 2023, inclui uma alteração específica relevante ao problema identificado pelo TCU. Estabelece limite máximo municipal de atendimento de famílias unipessoais no PBF, calculado a partir dos dados estatísticos oficiais mais recentes disponíveis ao Governo Federal. O valor estabelecido é de 16% do total de famílias beneficiárias.

Esta medida é uma resposta direta à constatação de um aumento significativo no número de famílias unipessoais registradas no Cadastro Único, o que poderia levar a distorções no sistema de distribuição dos benefícios. Ao estabelecer um limite máximo municipal, a portaria visa garantir uma distribuição mais equitativa do benefício e evitar que famílias em situações mais vulneráveis recebam o mesmo valor que pessoas vivendo sozinhas.

Esta alteração na portaria é uma tentativa de:

- i. Aprimorar a Gestão de Benefícios: Ajustando os critérios de distribuição para refletir mais precisamente as necessidades das famílias beneficiárias.
- ii. Combater Fraudes e Corrupção: Limitando a possibilidade de registros excessivos ou inadequados de famílias unipessoais.
- iii. Aumentar a Efetividade do Programa: Certificando-se de que os recursos estão sendo direcionados para aqueles que precisam mais e de maneira proporcional às necessidades.

Essa medida visa, junto com outras possíveis alterações na portaria que não foram detalhadas, mas podem ajudar a corrigir algumas das deficiências operacionais e de gestão, a melhorar a eficácia do Programa Bolsa Família.

### 3. Análise Recente da Evolução das Famílias Unipessoais

Utilizando-se de dados fornecidos pelo MDS através do Visdata3, foi possível traçar um panorama da dinâmica de famílias unipessoais no PBF, com foco nas variações observadas entre setembro e novembro de 2023.

#### 3.1 Brasil

- i. Total de famílias beneficiárias: Observamos um aumento no total de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família de setembro para outubro e uma leve redução de outubro para novembro.
- ii. Famílias unipessoais beneficiárias: Há uma tendência de decréscimo no número de famílias unipessoais beneficiárias ao longo dos três meses.
- iii. Percentual de famílias unipessoais beneficiárias: O percentual de famílias unipessoais beneficiárias também diminuiu de setembro a novembro, o que sugere que o decréscimo no número de famílias unipessoais beneficiárias é maior do que a taxa de mudança no número total de famílias beneficiárias.
- iv. Municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias: Houve uma redução no número de municípios que têm 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias, indicando uma possível melhoria na distribuição das famílias beneficiárias ou mudanças demográficas que afetam a composição das famílias beneficiárias.

Tabela 1 – Evolução no número de famílias unipessoais beneficiárias do PBF no Brasil

Mês	Total de famílias beneficiárias do PBF no mês anterior	Famílias unipessoais beneficiárias no mês anterior	Percentual de famílias unipessoais beneficiárias	Municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias
set/23	21.140.894	4.942.716	23.37%	3.714
out/23	21.478.744	4.736.781	22.05%	3.454
nov/23	21.457.553	4.498.513	20.96%	3.216

Número de municípios que ainda têm 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias. Analisando os dados entre setembro e novembro de 2023, temos as seguintes observações:

- i. - A variação percentual no número de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família foi de -4.17% de setembro para outubro e de -5.03% de outubro para novembro. Isso indica que houve uma redução contínua no número de famílias unipessoais beneficiárias ao longo dos meses analisados.
- ii. - Em relação aos municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias, houve uma diminuição de 7.00% de setembro para outubro e de 6.89% de outubro para novembro.
- iii. - O número total de municípios que ainda têm 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias em novembro de 2023.

Essas informações indicam uma tendência de diminuição tanto no número absoluto de famílias unipessoais beneficiárias quanto na proporção delas em relação ao total de beneficiários. Além disso, a quantidade de municípios com uma alta proporção de famílias unipessoais beneficiárias também está em declínio. Essas tendências podem refletir mudanças na política do programa, mudanças demográficas ou uma melhoria nas condições econômicas que afetam a composição dos lares beneficiários do programa.

Os dados apontam a referência temporal (mês/ano), o total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), o número de famílias unipessoais beneficiárias, o percentual que estas representam no total de famílias beneficiárias e o número de municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias

Foi calculado o percentual de municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família em relação ao total de municípios brasileiros. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o Brasil tem 5.570 municípios.

O percentual dos municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família em relação ao total de municípios brasileiros, para cada um dos meses fornecidos:

- i. Setembro de 2023: 66.68% dos municípios brasileiros tinham 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias.
- ii. Outubro de 2023: 62.01% dos municípios brasileiros tinham 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias.
- iii. Novembro de 2023: 57.74% dos municípios brasileiros tinham 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias.

Esses resultados mostram uma diminuição progressiva ao longo dos três meses no percentual de municípios com uma alta proporção de famílias unipessoais beneficiárias em relação ao total de municípios no país. Essa tendência pode ser indicativa de mudanças na gestão da elegibilidade e distribuição do benefício.

A Controladoria-Geral da União (CGU) organizou uma série de ações de Averiguação Cadastral para famílias de um único integrante registradas no Cadastro Único (CadÚnico). Este procedimento foi realizado presencialmente em 60 municípios por meio de entrevistas com beneficiários, conselheiros e gestores locais, bem como análises e cruzamentos de dados. A iniciativa busca verificar as informações usadas para o pagamento de benefícios sociais, como o Bolsa Família. Os municípios escolhidos, espalhados pelas 27 unidades federativas do Brasil, foram selecionados com base no número de inscritos no CadÚnico e na proporção de famílias de uma só pessoa. Esta auditoria está alinhada com os requisitos da Rede de Fiscalização do Bolsa Família e do CadÚnico, conforme a Lei 14.601/2023

### 3.2 Nordeste

Com base nos novos dados fornecidos para a evolução das famílias unipessoais no Nordeste entre setembro e novembro, aqui estão as observações:

- i. A variação percentual no número de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família foi de -4.20% de setembro para outubro e de -5.48% de outubro para novembro, indicando uma tendência de decréscimo contínuo no número de famílias unipessoais beneficiárias.
- ii. A variação percentual no número de municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias também mostrou uma diminuição, com -3.38% de setembro para outubro e -5.25% de outubro para novembro.

Os percentuais de municípios do Nordeste com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família em relação ao total de municípios da região, para cada um dos meses fornecidos:

- i. Setembro de 2023: Aproximadamente 79.15% dos municípios do Nordeste tinham 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias.
- ii. Outubro de 2023: Aproximadamente 76.48% dos municípios do Nordeste tinham 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias.
- iii. Novembro de 2023: Aproximadamente 72.46% dos municípios do Nordeste tinham 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias.

Tabela 2 – Evolução no número de famílias unipessoais beneficiárias do PBF no Nordeste

Mês	Total de famílias beneficiárias do PBF no mês anterior	Famílias unipessoais beneficiárias	Percentual de famílias unipessoais beneficiárias	Municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias

---

		no mês anterior		
set/23	9.683.422	2.455.993	25,36%	1.420
out/23	9.758.171	2.352.725	24,11%	1.372
nov/23	9.701.927	2.223.790	22,92%	1.300

---

Estes cálculos mostram que, embora a maioria dos municípios do Nordeste tenha uma proporção significativa de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família, essa proporção está diminuindo ao longo do tempo nos meses analisados.

#### 4. Avaliação Comparativa entre Brasil e Nordeste

Ao comparar os percentuais de municípios com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias do Bolsa Família entre o Brasil como um todo e a região Nordeste, observamos o seguinte:

Brasil:

- i. Setembro de 2023: 66.68%
- ii. Outubro de 2023: 62.01%
- iii. Novembro de 2023: 57.74%

Nordeste:

- i. Setembro de 2023: 79.15%
- ii. Outubro de 2023: 76.48%
- iii. Novembro de 2023: 72.46%

Em cada um dos meses fornecidos, a porcentagem de municípios do Nordeste com 16% ou mais de famílias unipessoais beneficiárias é consistentemente maior do que a porcentagem para o Brasil como um todo.

Isso indica que, proporcionalmente, a região Nordeste tem uma maior concentração de municípios com uma proporção significativa de famílias unipessoais beneficiárias do programa Bolsa Família em comparação com a média nacional.

Tanto no Brasil quanto no Nordeste, há uma tendência de diminuição desses percentuais ao longo dos meses analisados.

A diminuição é progressiva e reflete uma tendência geral de redução no número de famílias unipessoais beneficiárias, ou talvez uma mudança nas políticas que afetam a elegibilidade ou a distribuição do benefício.

As razões para a maior concentração de municípios com famílias unipessoais beneficiárias no Nordeste podem incluir fatores econômicos, demográficos ou políticos específicos da região que não estão presentes com a mesma intensidade em outras regiões do Brasil.

Essas diferenças regionais podem requerer atenção e políticas direcionadas que levem em conta as necessidades e características particulares da região Nordeste.

#### 5. Conclusões e Recomendações

A implementação da Portaria Nº 911 demonstra impactos iniciais promissores, com declínio no número de famílias unipessoais beneficiadas e na proporção destas em relação ao total de beneficiários. No entanto, ainda não se atingiu o limiar de 16% estabelecido, indicando a necessidade de monitoramento e ajustes contínuos nas políticas do programa.

Recomenda-se investimento na integração de sistemas e capacitação de pessoal a nível municipal, uso de tecnologias avançadas para análise de dados e fortalecimento de mecanismos de controle, visando a otimização da gestão e a garantia de que o PBF atenda eficientemente às famílias mais necessitadas, com equidade e justiça social.

#### 6. Encaminhamentos Futuros

Para a consolidação dos avanços e a manutenção da integridade do PBF, é crucial a realização de avaliações periódicas, a longo prazo, dos impactos das mudanças implementadas, assim como a promoção de políticas adaptativas em resposta às dinâmicas socioeconômicas observadas nos dados.