

Nota Técnica 59 — Análise Crítica do Plano de Ação Governamental da Rede Federal de Fiscalização do Bolsa Família e Cadastro Único (RFBC) para 2025

Sergio Kelner Silveira¹

Carolina Beltrão de Medeiros²

1. Contextualização

A presente Nota Técnica, produzida no âmbito do Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas (NISP) da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), tem como objetivo analisar criticamente a abrangência, consistência e potencial efetividade do Plano de Ação da Rede Federal de Fiscalização do Bolsa Família e Cadastro Único - RFBC para 2025. A análise fundamenta-se na *expertise* acumulada pelo NISP em estudos anteriores sobre os programas sociais brasileiros, particularmente nas investigações sobre a evolução das famílias unipessoais no Cadastro Único, na análise territorial do BPC e na avaliação de inconsistências cadastrais do Bolsa Família.

A RFBC representa um marco institucional significativo na trajetória das políticas sociais brasileiras, consolidando uma abordagem sistêmica e integrada para a gestão dos principais programas de transferência de renda e proteção social do país. Instituída formalmente pelo Decreto nº 11.762/2023, a RFBC surge em um contexto nacional de crescente complexidade dos desafios sociais e fiscais, bem como da necessidade de aprimoramento contínuo dos mecanismos de controle e qualificação das políticas públicas.

O Brasil, com sua extensão continental e profundas disparidades regionais, apresenta desafios particulares na implementação, gestão e fiscalização de programas sociais amplos como o Programa Bolsa Família (PBF), o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A RFBC inova ao propor uma estrutura de governança reunindo órgãos estratégicos do governo federal em uma rede articulada de atuação. A composição da rede inclui o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), como coordenador central, a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Gestão e Inovação (MGI), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Caixa Econômica Federal, entre outros. Cada instituição aporta competências específicas, possibilitando abordagens complementares nos processos de fiscalização e qualificação.

O Plano de Ação da RFBC para 2025 representa a materialização programática desta estratégia institucional, evidenciando prioridades, definindo metas e estabelecendo indicadores para avaliação contínua. É importante destacar que o Plano emerge em um contexto de crescente discussão sobre a eficiência e focalização dos programas sociais, especialmente após o crescimento expressivo observado no contingente de beneficiários durante e após a pandemia de COVID-19. Estudos do NISP evidenciam que houve um crescimento³ contínuo no número de beneficiários do BPC ao longo do período dos primeiros dois anos do governo atual, partindo de 5,15 milhões em janeiro de 2023 para 6,29 milhões em dezembro de 2024. No mesmo período,

¹ Economista do NISP: sergio.kelner@fundaj.gov.br

² Pesquisadora do NISP: carolina.medeiros@fundaj.gov.br

³ <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/composicao/dipes-1/publicacoes/NT53BCPCrescimentoDesafioseSustentabilidade20232024.pdf>

os dispêndios⁴ com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) cresceram de R\$ 6,71 bilhões para R\$ 8,88 bilhões, um aumento nominal de R\$ 2,17 bilhões no período. Esse crescimento reflete a ampliação da base de beneficiários, bem como os reajustes do valor do benefício, que acompanha os reajustes do salário mínimo, representando um desafio específico para a sustentabilidade fiscal e a equidade distributiva do programa.

Metodologicamente, a análise adota uma abordagem comparativa, confrontando as diretrizes, estratégias e ações propostas no Plano com as recomendações e diagnósticos presentes em Notas Técnicas anteriores da Fundaj, buscando identificar convergências, lacunas e oportunidades de complementação. O objetivo último é contribuir para o aperfeiçoamento contínuo da gestão dos programas sociais, equilibrando a necessária racionalização dos recursos públicos com a preservação e ampliação do acesso aos direitos sociais fundamentais.

2. Estrutura e Diretrizes do Plano de Ação

2.1 Diretrizes Norteadoras

O Plano orienta-se por cinco diretrizes fundamentais:

1. **Não Criminalização da Pobreza:** Combate à estigmatização dos beneficiários, reconhecendo a assistência social como direito cidadão.
2. **Cruzamento e Ampliação de Bases de Dados:** Integração entre sistemas governamentais para identificação precisa de inconsistências cadastrais.
3. **Ações Estruturantes Contra Fraudes:** Desenvolvimento de mecanismos preventivos e corretivos para preservar a integridade dos programas.
4. **Fortalecimento do SUAS:** Consolidação da infraestrutura e capacidades operacionais do Sistema Único de Assistência Social.
5. **Transparência e Comunicação:** Divulgação clara e acessível de informações sobre os programas sociais.

2.2 Alinhamento com os estudos do NISP

Desde 2022, o Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas (NISP) vem se dedicando de forma sistemática à análise e proposição de soluções para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos programas sociais, em especial o Bolsa Família, o Cadastro Único e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). No âmbito do Projeto Rede 10, foram conduzidas investigações aprofundadas sobre vulnerabilidades operacionais, fragilidades institucionais e desafios territoriais enfrentados na execução desses programas.

As diretrizes norteadoras agora incorporadas ao Plano de Ação da RFBC para 2025 foram amplamente discutidas e amadurecidas nas notas técnicas produzidas pelo NISP ao longo desse período. Essas diretrizes refletem não apenas o acúmulo de evidências empíricas levantadas em campo, mas também o compromisso do Núcleo com a construção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e alinhada com os princípios da equidade e da proteção social.

⁴ <https://www.gov.br/fundaj/pt-br/composicao/dipes-1/publicacoes/NT54AnliseCrticadaSustentabilidadeeControlesdoBPCEPBF.pdf>

Em particular, os cinco eixos estruturantes identificados nas notas técnicas do NISP dialogam diretamente com os pilares do atual Plano de Ação da RFBC:

1. Não Criminalização da Pobreza: o NISP defende a assistência social como um direito inalienável dos cidadãos e alerta para os riscos da estigmatização das famílias em situação de vulnerabilidade. As notas reforçam que é urgente simplificar o acesso aos benefícios, garantindo que a burocracia não se torne uma barreira para quem mais necessita de apoio, sobretudo em territórios de alta pobreza.
2. Cruzamento e Ampliação de Bases de Dados: o aprimoramento e a integração de sistemas são apontados como medidas essenciais para assegurar maior confiabilidade das informações e evitar falhas cadastrais. As análises do NISP destacam a necessidade de articulação entre as esferas municipal, estadual e federal, de modo a consolidar uma base de dados unificada e eficiente, capaz de identificar inconsistências e ampliar a cobertura dos programas.
3. Ações Estruturantes Contra Fraudes: as notas técnicas enfatizam a construção de mecanismos de controle mais robustos e preventivos, com o uso de tecnologias modernas, como inteligência artificial e automação. O NISP propõe uma combinação entre fiscalização presencial e ferramentas digitais para minimizar riscos de desvios e assegurar que os recursos públicos cheguem aos destinatários corretos.
4. Fortalecimento do SUAS: um dos temas mais recorrentes nas discussões do NISP é o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), considerado essencial para a operacionalização das políticas sociais. As notas indicam que a baixa capacidade técnica e estrutural de municípios, especialmente os de pequeno porte, dificulta a execução eficiente dos programas. Dessa forma, o fortalecimento das equipes locais e a melhoria da infraestrutura física e tecnológica são apontados como prioridades.
5. Transparência e Comunicação: o NISP identifica a necessidade de ampliar a participação social e de melhorar a comunicação com os beneficiários dos programas. As notas recomendam a adoção de estratégias de divulgação claras e acessíveis, que informem a população sobre seus direitos e as regras dos programas sociais, promovendo uma relação mais transparente entre o Estado e os cidadãos.

2.3 Eixos Estratégicos e Ações Principais

O Plano estrutura-se em três eixos estratégicos complementares:

Eixo 1: Prevenir

Objetivo: Antecipação e mitigação de riscos operacionais e institucionais.

Ações Prioritárias:

- Missões Institucionais territorializadas para fortalecer a presença federal
- Consolidação da Unidade de Gestão de Riscos com sistemas avançados de monitoramento
- Estabelecimento de mesa permanente de diálogo para redução da litigiosidade

Eixo 2: Fiscalizar

Objetivo: Aprimoramento contínuo dos processos de controle e monitoramento.

Ações Prioritárias:

- Enfrentamento sistemático à desinformação sobre programas sociais
- Alinhamento estratégico interinstitucional das ações de controle e fiscalização
- Aperfeiçoamento específico do monitoramento do BPC em articulação com o Comitê Gestor

Eixo 3: Qualificar

Objetivo: Aprimoramento das bases de dados e fortalecimento da gestão descentralizada.

Ações Prioritárias:

- Identificação e disseminação de boas práticas de gestão e controle social
- Ampliação da participação social nos processos decisórios e de fiscalização
- Estruturação e fortalecimento orçamentário do SUAS

2.3 Coordenação e Governança

A execução do Plano contará com a coordenação integrada de diversos órgãos federais:

- **SENARC/MDS:** Coordenação geral das missões institucionais
- **SAGICAD/MDS:** Gestão de riscos e fiscalização
- **CGU:** Alinhamento estratégico das ações de controle
- **AGU:** Enfrentamento à desinformação e redução da litigiosidade
- **SNAS/MDS:** Promoção de boas práticas e participação social

3. Análise Comparativa com as Notas Técnicas

3.1 Recomendações Incorporadas ao Plano

O Plano de Ação incorpora adequadamente diversas recomendações estratégicas presentes em estudos prévios da Fundaj:

1. **Integração e cruzamento de bases de dados** para detecção de inconsistências cadastrais, materializada nas ações da Unidade de Gestão de Riscos.
2. **Promoção da transparência e combate à desinformação**, evidenciada na diretriz de Transparência e Comunicação e nas ações específicas de enfrentamento à desinformação.
3. **Implementação de ações estruturantes contra fraudes** no BPC e PBF, presente nas diretrizes gerais e no Eixo Fiscalizar.
4. **Fortalecimento da participação e controle social**, contemplado nas ações do Eixo Qualificar.

3.2 Lacunas Críticas Identificadas

A análise revela omissões significativas que comprometem potencialmente a eficácia e sustentabilidade dos programas:

Relativas ao BPC :

- **Ausência de discussão sobre a desvinculação do BPC ao salário mínimo** como estratégia de sustentabilidade fiscal de longo prazo.
- **Carência de políticas específicas de inclusão produtiva** para beneficiários com deficiência, limitando o potencial transformador do programa.
- **Inexistência de abordagens regionalizadas** para enfrentar as desigualdades territoriais identificadas nas regiões Norte e Nordeste.
- **Falta de especificação sobre mecanismos avançados de validação cadastral**, como validação biométrica regular e auditorias estruturadas.

Relativas ao Bolsa Família e Famílias Unipessoais:

- **Ausência de fiscalização específica** para garantir o cumprimento da Portaria nº 911/2023, que estabelece o limite de 16% para famílias unipessoais por município.
- **Falta de avaliação detalhada do impacto financeiro** da aplicação rigorosa dessa Portaria, estimado em economia potencial de R\$ 7,1 bilhões anuais.

Relativas à Evolução do BPC nos Municípios

- **Carência de monitoramento diferenciado para municípios pequenos** que apresentaram crescimentos exponenciais no número de beneficiários.
- **Ausência de políticas específicas para municípios identificados como outliers** no crescimento do BPC em relação à sua população.

3.3 Contribuições Originais do Plano

O Plano inova ao introduzir elementos não abordados explicitamente pelas Notas Técnicas:

1. **Estratégia articulada de combate à desinformação** sobre programas sociais.
2. **Criação de mesas permanentes de diálogo** para redução da litigiosidade e otimização de processos.
3. **Promoção sistemática da participação social** como eixo estruturante da qualificação dos programas.

4. Recomendações Estratégicas

Com base na análise comparativa, recomenda-se a complementação do Plano de Ação com as seguintes medidas:

4.1 Para o BPC:

1. **Realizar estudo técnico sobre a sustentabilidade fiscal do BPC** e avaliar cenários alternativos à vinculação ao salário mínimo, preservando o poder aquisitivo dos beneficiários.
2. **Desenvolver programa específico de inclusão produtiva** para beneficiários com capacidade laboral, promovendo autonomia econômica.
3. **Implementar estratégias regionalizadas** para enfrentar as disparidades territoriais identificadas nas regiões Norte e Nordeste.
4. **Introduzir sistema de validação biométrica periódica** e cruzamento avançado de bases de dados para fiscalização contínua e não episódica.

4.2 Para o Programa Bolsa Família:

1. **Instituir auditoria específica nos municípios que descumprem o limite de 16% de famílias unipessoais**, com estabelecimento de cronograma para adequação.
2. **Realizar revisão cadastral sistemática** das famílias unipessoais, priorizando municípios com percentuais significativamente acima do limite estabelecido.
3. **Desenvolver estudo detalhado sobre o impacto orçamentário** da aplicação rigorosa da Portaria nº 911/2023, quantificando a economia potencial.

4.3 Medidas Transversais:

1. **Estabelecer cronograma de auditorias periódicas** em parceria com TCU e CGU, e com outros órgão de atuação regional, com foco nas vulnerabilidades identificadas.
2. **Desenvolver painéis públicos de monitoramento contínuo** dos indicadores de gestão e fiscalização, ampliando a transparência ativa.
3. **Implementar sistema integrado de alertas** para identificação precoce de padrões suspeitos nos cadastros e concessões.
4. **Intensificar o monitoramento diferenciado** de municípios pequenos e médios que apresentaram crescimento desproporcional de beneficiários.

5. Considerações Finais e Sugestões

O Plano de Ação da RFBC para 2025 representa um avanço significativo na governança dos programas sociais federais, incorporando elementos essenciais para o aprimoramento da sua gestão e fiscalização. A análise realizada pelo NISP identifica avanços substanciais, particularmente na integração de bases de dados, no combate à desinformação e no fortalecimento dos mecanismos de controle social. Entretanto, a implementação de políticas públicas no Brasil enfrenta obstáculos políticos, burocráticos e regionais que podem impactar a eficácia do Plano. Em adição, a integração de bases de dados e a validação biométrica, requer capacitação técnica e recursos humanos adequados. Importante verificar se os órgãos articulados têm a capacidade necessária para executar as ações propostas. Políticas de inclusão produtiva para beneficiários com deficiência devem ter como base exemplos de boas práticas nacionais e internacionais e sugerir modelos específicos de programas que poderiam ser

adaptados ao contexto do beneficiário. As lacunas identificadas, especialmente no que tange à sustentabilidade fiscal do BPC, ao controle das famílias unipessoais no PBF e ao monitoramento regionalizado, demandam complementações estudos específicos. Diante disso, a análise do impacto financeiro da aplicação rigorosa da Portaria nº 911/2023, exige uma análise quantitativa mais abrangente e poderia fortalecer o processo de fiscalização e controle.

O NISP vem desenvolvendo uma agenda de pesquisa sistemática voltada à análise e qualificação dos programas sociais brasileiros. Os estudos realizados fornecem insumos analíticos e propositivos que podem contribuir significativamente para a implementação e monitoramento do Plano de Ação da RFBC:

- i. Estudos de Dimensionamento e Caracterização das Famílias Unipessoais: Os levantamentos realizados pelo NISP sobre o crescimento atípico das famílias unipessoais no Cadastro Único oferecem elementos para identificação de padrões anormais e estratificação de municípios para priorização de ações fiscalizatórias. O Núcleo propõe-se a compartilhar e refinar estas metodologias em colaboração com os órgãos executores do Plano.
- ii. Análise Territorial do BPC e Identificação de Outliers Municipais: A expertise do NISP na análise nos padrões de concessão do BPC pode subsidiar a implementação de estratégias regionalizadas, especialmente no monitoramento diferenciado de municípios pequenos e médios com crescimento atípico no número de beneficiários.