

## TRAJETÓRIA DO CADÚNICO DURANTE O CICLO PETISTA – 2003 A 2016

*Luciana de Farias<sup>1</sup>*

**RESUMO:** O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) foi criado em 2001, ainda sob a gestão federal de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mas ele se consolidou durante os governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016). O objetivo deste artigo é descrever os atores e os arranjos institucionais que consolidaram e expandiram o CadÚnico ao longo dos anos 2003 a 2016 investigando as escolhas e as relações imbricadas no seu funcionamento, sua constante construção e seu caráter gerador de novos marcos legais e institucionais das políticas sociais. A trajetória narrada no artigo foi construída com base na revisão bibliográfica sobre programas sociais e sobre o CadÚnico, entrevistas e análise documental. O artigo conclui que o CadÚnico é um objeto vivo e em transformação, seu ambicioso objetivo de ser a única ferramenta de cadastramento para os beneficiários de programas sociais foi alcançado paulatinamente e contou com a participação de atores e de instituições diversos através da construção de relações complexas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Programas sociais; Bolsa Família; Partido dos Trabalhadores; Pobreza.

## THE TRAJECTORY OF THE UNIFIED REGISTRY DURING THE WORKER'S PARTY PRESIDENTIAL TERMS - 2003 TO 2016

---

<sup>1</sup> Mestra em Política Científica e Tecnológica, aluna de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. E-mail: defariasluciana@gmail.com

**ABSTRACT:** The Unified Registry for Social Programs (CadÚnico) was created in 2001, under the federal administration of Fernando Henrique Cardoso (*Partido da Social Democracia Brasileira*, PSDB or the Brazilian Social Democracy Party), however it was consolidated during the *PT*, or the Workers' Party, presidential terms of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Vana Rousseff (2011-2016). The aim of the article is to describe the actors and institutional arrangements that consolidated and expanded the CadÚnico over the years 2003 to 2016 investigating the choices and relations incorporated in its operation, the creation of new legal frameworks and new institutional aspects for social policies. The trajectory reported in the article was collected from bibliographic review on social programs and on the CadÚnico, interviews and documentary analysis. The article concludes that the CadÚnico is a living and changing object, its ambitious goal of being the only tool for registering social programs beneficiaries has been gradually achieved and has had the participation of various actors and institutions through the construction of complex relationships.

**KEYWORDS:** Social Programs; *Bolsa Família*; Workers' Party; Poverty.

## INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda condicionada (PTRC), caracterizados por mecanismos de focalização de beneficiários, transferência monetária independentemente de prévia contribuição articulada com exigências/estímulos de ações de acesso a políticas sociais por parte de seus beneficiários, impõem a seus formuladores e gestores o desafio de cadastrar famílias potencialmente beneficiárias para avaliar a elegibilidade das mesmas. No contexto da criação de diversos PTRCs nacionais em meados de 1990, foi criado em 2001 o Cadastramento Único para Programas Sociais que posteriormente ficou conhecido como CadÚnico.

Atualmente, o CadÚnico é composto pelos formulários que definem as informações que serão coletadas, uma página online onde esses dados são inseridos e a base de dados administrada pela Caixa Econômica Federal (CEF) que armazena os dados recolhidos pelos municípios. Partindo do princípio da gestão descentralizada, também são parte integrante do CadÚnico os postos de cadastramento e os cadastradores municipais. Além desses elementos, há um decreto que versa sobre definições do formulário, procedimentos de cadastramento e administração do CadÚnico (BRASIL,

2007). Sendo assim, embora caiba aos municípios cadastrar e atualizar informações das famílias de baixa-renda, essa atividade ocorre de acordo com critérios definidos pelo governo federal. As informações coletadas são utilizadas para fins de seleção de beneficiários, planejamento e avaliação de programas sociais de assistência aos mais pobres, especialmente os PTRCs. Em 2016, 30 programas sociais federais eram clientes do CadÚnico que também é utilizado por programas sociais municipais.

Há uma forte relação entre a qualidade de um cadastro social dessa natureza e a gestão dos programas sociais. Se as informações forem de qualidade, o programa tem grandes chances de alcançar seus objetivos, e o inverso também é verdadeiro. Aspectos relacionados à administração da informação afetam a qualidade desses cadastros e, por conseguinte, a efetividade de seu uso. Com frequência o CadÚnico é abordado como ferramenta para a focalização dos beneficiários elegíveis, principalmente nos estudos sobre o Programa Bolsa Família (PBF) nos quais o CadÚnico permanece como uma caixa-preta, um objeto ainda escassamente explorado e efetivamente compreendido. No entanto, há estudos que buscam apresentar mais detalhes e análises a respeito desse objeto (FONSECA e ROQUETE, 2005; TORRES, 2010; FARIAS 2016; DIAS e FARIAS, 2018).

Apesar de ter sido criado em 2001, ainda sob a gestão federal de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a elaboração e consolidação do CadÚnico para Programas Sociais, que tem como principal cliente um dos maiores programas de transferência de renda condicionada do mundo, o Bolsa Família, foi durante os anos de governo de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores, que o CadÚnico consolidou-se e cresceu num processo que exigiu importantes decisões e arranjos institucionais dignos de ser identificados e melhor compreendidos.

Questões como a unicidade das informações para promover a identificação adequada de cada indivíduo evitando duplicações e outras inconsistências, o cruzamento dessas respectivas informações a outros sistemas e programas etc., são processos que envolveram uma série de relações complexas entre pessoas, instituições, leis, tecnologias e artefatos

que levaram tempo para serem construídas. O objetivo do artigo, assim, é o de descrever os atores e os arranjos institucionais que consolidaram e expandiram o CadÚnico, com o foco nos anos de governos petista, mais precisamente de 2003 a 2016, evidenciando as escolhas e relações imbricadas no seu funcionamento, sua constante construção e a criação de novos marcos legais e institucionais das políticas sociais.

As informações presentes no artigo foram coletadas a partir da revisão bibliográfica sobre programas sociais e sobre o CadÚnico, entrevistas e análise documental. As entrevistas foram realizadas com agentes da equipe do Departamento do Cadastro Único (Decau), da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), ambos órgãos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); da Caixa Econômica Federal (CEF), agente operador do CadÚnico; membros da Secretaria Nacional de Assistência Social (SEAS) no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que trabalharam na formulação e implementação do CadÚnico em 2001. As entrevistas foram realizadas em Campinas/SP, São Paulo/SP e Brasília/DF no ano de 2015. Seguindo sugestões dos entrevistados, também foram coletadas informações em documentos oficiais e relatórios de auditoria para recuperar alguns problemas que ocorreram na implementação do CadÚnico e alguns encaminhamentos de suas soluções. A seleção desses documentos levou em conta os períodos em que ocorreram mudanças nos marcos legais do CadÚnico ou no *software* e no formulário. Outro documento importante para a pesquisa foi o relatório do Grupo de Transição FHC-Lula (2002) concedido pela pesquisadora Ana Fonseca que foi integrante do referido grupo.

Dito isso, a primeira seção do artigo aborda registros e relatos da emergência do CadÚnico marcada pela disputa entre os órgãos gestores dos programas sociais e fragmentação das ações dentro do contexto das políticas sociais no país, passando pela superação dessa disputa e pela unificação dos programas sociais no bojo do Programa Bolsa Família (PBF), momento no qual o CadÚnico cresceu muito vinculado ao crescimento e a consolidação desse programa social durante os anos 2003 a 2008. Por fim, consolidado institucionalmente e com sua plataforma

tecnológica fortalecida, embora com a persistência de alguns problemas; entre 2008 e 2011, o CadÚnico passou por uma profunda revisão de seu formulário de coleta de dados e de seu *software* o que resultou num alargamento de seu escopo incorporando mais programas sociais usuários<sup>2</sup> e a elaboração de índices de avaliação sobre os PTRCs e sobre as famílias mais pobres. Este artigo parte da hipótese de que o CadÚnico é exitoso em ser o cadastro de todos os programas sociais do governo federal, mas não contempla avaliações a respeito da efetividade dos PTRCs e outros programas sociais vinculados ao CadÚnico em termos de cumprirem com seus objetivos. Buscou-se evidenciar que o ambicioso objetivo do CadÚnico foi alcançado paulatinamente e contou com a participação de atores e de instituições diversos através de relações complexas e às vezes conflituosas.

## O CADASTRO ÚNICO NA TRANSIÇÃO FHC-LULA

A estratégia de ações focalizadas para os pobres, ou para os mais pobres, implica na criação de mecanismos sofisticados que se servem de tecnologias para alcançar seus objetivos. A implementação desses mecanismos ocorreu primeiramente por iniciativa de municípios na segunda metade da década de 1990, essas iniciativas sedimentaram um modelo de PTRC com as seguintes características: a) a família era a unidade beneficiária; b) possuíam critérios de focalização direcionados ao que o município avaliava como mais vulneráveis (os critérios podiam incluir, além de um corte de renda *per capita*, demarcações demográficas, condição nutricional de crianças, número de dependentes etc.); c) transferências monetárias fixas ou diferenciais equivalentes ao que se entendia como o mínimo necessário para que as famílias superassem a condição de pobreza; d) imposição de critérios e condições para a permanência no programa (frequência escolar dos filhos na rede de ensino fundamental; retirada das crianças das situações de trabalho; acompanhamento vacinal das crianças de 0-6 anos, acompanhamento das gestantes e nutrizes etc.).

---

<sup>2</sup> Para mais detalhes a respeito da construção tecnológica do CadÚnico ver: Dias e Farias (2018) e Farias (2016).

Entre 1996 e 2002, o governo federal lançou programas análogos aos PTRCs municipais, programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)/Agente Jovem, Bolsa Escola (BE), Bolsa Alimentação (BA) e Auxílio Gás, executados respectivamente pelos Ministérios da Previdência e Assistência Social, Ministério da Educação e Ministério da Saúde e Ministério de Minas e Energia (BRASIL, 2000, 2001a, 2001b, 2002). Cada programa tinha um gerente que poderia ser um ministério ou uma secretaria de estado, e não havia canal de comunicação entre eles. Como eles eram implementados de forma descentralizada, terminaram por sobrecarregar os municípios devido à falta de orientações e de critérios objetivos para o cadastramento dos beneficiários e a capacidade destes em atender a uma quantidade crescente de demandas sem o devido preparo e apoio. Isso acabou comprometendo a qualificação da coleta de informações que, por conseguinte, comprometeu a execução dos programas sociais.

A concepção de um cadastramento único para todos os programas visava desafogar os municípios centralizando as atividades de cadastramento de beneficiários em uma única ferramenta, bem como racionalizar esse processo estabelecendo critérios uniformes à coleta de dados. O CadÚnico contribuiu para a fixação de um formulário de cadastramento, mas não conseguiu finalizar o objetivo de superar interesses setoriais dos ministérios responsáveis pelos PTRCs ao convencê-los a unificar o processo de cadastramento, as bases de dados dos inscritos nos programas sociais e os cartões para pagamento das bolsas. Porém, esse projeto logrou definir um número de identificação único para fins de recebimento de benefícios sociais, o Número de Identificação Social (NIS), através da parceria com a CEF definida nesse momento como agente operador do sistema e do processamento e armazenamento dos dados do CadÚnico (BRASIL, 2001c). A decisão pela CEF como agente operador ocorreu pela conveniência desta instituição já ser o pagador de outros PTRCs, principalmente o Bolsa Escola. A CEF criou o Sistema do Bolsa Escola que era mais um cadastro bancário do que um cadastro social, mas que serviu de experiência inicial para a criação do Sistema do CadÚnico. Entretanto, o processo no qual se deu a implementação desse

projeto não conseguiu cumprir plenamente com seus objetivos. Até o final de 2002, o CadÚnico não conseguiu unificar as bases de dados dos PTRCs do governo federal em execução, a cobertura dos PTRCs não avançou, havia muitos problemas relacionados a qualidade dos dados coletados pelos municípios e isso comprometia a concessão dos benefícios. Vale ressaltar que os PTRCs federais foram implementados e operavam sem qualquer articulação com os PTRCs municipais.

Em termos institucionais, os PTRCs federais e o CadÚnico definiam as seguintes responsabilidades: ao governo federal cabia definir os critérios de seleção dos beneficiários e o pagamento das bolsas; a CEF era responsável pelo CadÚnico e pela logística de pagamento (emissão de cartão magnético, atendimento nas agências e correspondentes bancários); aos municípios cabia cadastrar os potenciais beneficiários; a responsabilidade dos estados não estava ainda bem definida, pois ainda não havia nenhum tipo de pacto efetivo entre o governo federal e os demais entes federativos no sentido de organizar a gestão das informações.

Nesse contexto, a implementação do CadÚnico foi alvo de uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) entre julho e outubro de 2002. De acordo com o relatório dessa auditoria, ela ocorreu devido à crescente importância que o governo federal começava a atribuir aos PTRCs e a eficácia destes estava atrelada à qualidade do CadÚnico. O objetivo da avaliação do TCU era o de garantir a confiabilidade dos dados utilizados pelos programas sociais reconhecendo as dificuldades que os municípios vinham enfrentando na chamada “corrida das bolsas” (FONSECA & ROQUETE, 2005). No momento da avaliação, o CadaÚnico continha informações de alguns beneficiários do Bolsa Escola (BE) e do Bolsa Alimentação (BA), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Agente Jovem, mas apenas alguns municípios haviam aderido à transição dos cadastros do BA e do BE para o CadÚnico. Os principais problemas encontrados pelo TCU foram os seguintes:

- *Duplicação de cadastros*: a operacionalização do *software*<sup>3</sup> não era feita pelo sistema cliente-servidor e só permitia o cadastramento e não a

---

<sup>3</sup> Esse problema está descrito em detalhes em Dias e Farias (2018).

consulta das informações por parte do município. Isso levava, por exemplo, a ocorrência de cadastros repetidos, principalmente para as crianças, e a geração de vários números de identificação do beneficiário para a mesma pessoa a cada novo cadastramento por motivo de mudança de endereço.

- *Focalização do público-alvo*: embora estabelecido que as famílias deveriam comprovar seus rendimentos, na prática não havia mecanismos de verificação dos rendimentos declarados no cadastramento, o que permitia que famílias que não pertenciam ao público-alvo recebessem o pagamento de benefícios por conta das omissões de suas rendas declaradas.

- *Manutenção do Cadastro Único*: não havia uma sistemática definida para a atualização e manutenção da base de dados.

- *Condições operacionais dos municípios para a realização do cadastramento*: a Secretaria de Estado para a Assistência Social (SEAS) (Secretaria do Governo FCH, substituída pelo Ministério da Previdência e Assistência Social), orientou que os municípios deveriam cadastrar as famílias até outubro de 2002 para receber o repasse de recursos do governo federal pela “Rede de Proteção Social”.<sup>4</sup> Porém, o TCU projetou que somente cinco estados iriam cumprir essa meta.<sup>5</sup> Os motivos do atraso no cadastramento eram falta de documentação das famílias, insuficiência de recursos humanos para o cadastramento, deficiências de treinamento e capacitação dos cadastradores, dificuldade no envio de informações dos municípios para a CEF, dificuldade de acesso às famílias.

- *Gerenciamento do cadastro*: o nível municipal do gerenciamento do cadastro ficou comprometido porque não houve um diálogo entre os municípios, os estados e a união sobre os instrumentos e as ações referentes ao CadÚnico; não houve um teste piloto; não havia um manual de instruções para os procedimentos de cadastramento e gerenciamento; as orientações não eram coesas. O gerenciamento também foi comprometido pela pouca divulgação do serviço telefônico da CEF destinado ao atendimento dos gestores. O cadastro era feito por um formulário impresso e depois

---

<sup>4</sup> Nome da estratégia do Governo FCH que incluía os programas de transferência de renda do período.

<sup>5</sup> Ver tabela na página 12 do relatório (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003).



digitado na base de dados, mas foram enviados menos formulários que o necessário aos municípios. O treinamento dos agentes envolvidos no cadastramento também não foi adequado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003).

Nesse momento, o TCU não encontrou elementos que fornecessem uma avaliação dos efeitos do CadÚnico nas políticas sociais, mas identificou uma aderência dos municípios à iniciativa. Não era viável aos municípios operarem e gerenciarem mais de uma base de dados devido às limitações de recursos humanos, então as possibilidades que o CadÚnico poderia vir a oferecer eram muito desejáveis pelos gestores municipais. Todos concordavam que a identificação socioeconômica das famílias mais pobres favoreceria o planejamento e a implementação de ações destinadas a esta população (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003). Porém, os municípios ainda não tinham acesso a seus próprios dados, eles apenas enviavam à CEF, mas não conseguiam obter as próprias informações.

Dessa forma, até 2003 o CadÚnico era mais um conjunto de formulários do que efetivamente um cadastro social, pois ele não atingiu o objetivo de ser o cadastro de todos os programas sociais do governo federal, embora estivesse caminhando para isso. Os formulários serviam mais como um registro dos beneficiários, pois a seleção dos beneficiários ficava a cargo de conselhos ou comitês locais que, por mais que utilizassem formulários padrão, imprimiam suas práticas locais na coleta das informações, sobretudo porque careciam de orientações e capacitações mais consistentes.

Logo após a vitória de Lula no pleito de 2002, cogitava-se um projeto de unificação dos programas sociais que deu origem ao Programa Bolsa Família (PBF), e neste processo foi discutido a continuidade ou não do CadÚnico. Ainda assim, no início do governo Lula foi criado o Cartão Alimentação (BRASIL, 2003) tendo o CadÚnico definido como ferramenta de cadastramento de famílias candidatas ao novo PTRC. Ou seja, esse programa também esbarrava nos problemas identificados pela auditoria do TCU.

Partindo da identificação dos problemas levantados até aqui, vimos certa sobreposição de programas sociais para o mesmo público-alvo e

elevados custos de meio e concorrência interburocrática. Por essas razões, iniciou-se o desenho do Programa Bolsa Família, neste momento ainda sob a coordenação da Casa Civil da Presidência. O primeiro passo foi a formação de um Grupo de Trabalho Interministerial do qual fizeram parte o Ministério da Saúde (MS); o Ministério da Educação (MEC); o Ministério da Assistência Social (MAS); o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA); o Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e CEF; subgrupos temáticos: desenho, avaliação e monitoramento e estratégia de implementação; cadastro; e financiamento. O trabalho desse GT incluiu reuniões com governadores, secretários estaduais e prefeitos (FONSECA & ROQUETE, 2005).

O Grupo de Trabalho tinha como subsídio para as discussões o relatório: “Diagnóstico dos programas sociais que transferem recursos monetários, independentemente de prévia contribuição”<sup>6</sup> que foi elaborado pelo Grupo de Transição<sup>7</sup> FHC-Lula em 2002 no qual há as seguintes considerações sobre os PTRCs:

(...) os programas têm como características: a superposição de públicos alvo; a competição entre as instituições governamentais; um custo administrativo no que concerne aos ministérios e secretarias envolvidos e ao agente bancário (CAIXA); a pulverização dos recursos públicos; a desvinculação de outras políticas que possam funcionar como porta de saída e, muitas vezes, tratamento diferenciado para o mesmo público alvo (GRUPO DE TRANSIÇÃO FHC-LULA, 2002, p. 14)

---

<sup>6</sup> Os benefícios de prestação continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Renda Mensal Vitalícia e a Previdência Rural não estão incluídos.

<sup>7</sup> Após a vitória de Lula para a Presidência em 2002, um arranjo político entre o Governo FHC e a aliança vencedora (PT-PL) permitiu a constituição de um governo de transição (Medida Provisória nº 76), no qual uma equipe formada por membros do PT e por colaboradores da campanha de Lula, assumiu a responsabilidade de apresentar um diagnóstico dos órgãos do Executivo e dos problemas e condições para enfrentá-los nas principais áreas do governo federal.

Com o intuito de superar esse quadro, o referido documento fez recomendações a respeito dos PTRCs e do CadÚnico. Sobre os Programas, as recomendações eram a padronização da renda familiar *per capita* para efeitos de ingresso; atualizar o público-alvo potencial dos programas a partir dos dados do CENSO do ano 2000, pois a definição do público-alvo do Bolsa Escola foi definida com base no CENSO de 1991, então estava defasada; e a unificação dos cartões. Sobre o CadÚnico o diagnóstico foi o seguinte:

O Cadastro Único é uma ferramenta importante para o planejamento de políticas, para a identificação da abrangência e distribuição dos beneficiários, para o exame dos impactos dos programas e para a integração das diversas ações. O governo federal já tem esse cadastro que, no entanto, apresenta diversas inadequações. Foi a Caixa Econômica Federal que desenvolveu o software do CadÚnico e este é *bizarro* (GRUPO DE TRANSIÇÃO FHC-LULA, 2002 – grifo meu).

O relatório supracitado também faz menção à falta do módulo de manutenção e atualização do cadastro e falta de retorno das informações aos municípios que não tinham qualquer forma de consultar ou de visualizar as informações enviadas. Outro problema surgiu no cruzamento dos dados do cadastro com os sistemas de pagamento dos PTRCs e de controles de condicionalidades. Quando o cadastramento de novos beneficiários do Bolsa Escola, maior PTRC do governo federal nesse momento, passou a ser realizado pelo CadÚnico, o cadastro do programa Bolsa Escola (Sistema Bolsa Escola ou SIBES) foi ‘quebrado’ – uma parte estava no SIBES e outra parte no CadÚnico. O resultado é a existência de cadastros duplicados, pois as famílias que já recebiam o programa Bolsa Escola (e constavam no SIBES) estavam se cadastrando no CadÚnico para terem acesso aos demais benefícios do governo federal. Além do diagnóstico, o relatório da equipe de transição apresentou algumas sugestões em relação ao CadÚnico:

- 1 ) A consolidação do CadÚnico: É necessário elaborar um Projeto de Lei que torne definitivo o cadastramento único, pois o mesmo é regido por decreto (Decreto nº 3.877 de 24 de junho de 2001). Já existe uma proposta de PL em tramitação nos Ministérios interessados em fazer uso do Cadastro;
- 2 ) Rever o formulário que alimenta o CadÚnico: Está em curso, também, revisão do formulário. É fundamental torná-lo uma ferramenta do planejamento local e nacional; (...)
- 4 ) Revisão do papel da CEF como agente operador e pagador: o contrato com a Caixa Econômica Federal – que vence em 27/dez/2002 –, deve ser revisto para o aperfeiçoamento do sistema de gerenciamento das informações e redução de custos. Deve-se considerar também a possibilidade de se utilizar outros agentes operadores; (...)
- 6 ) Validação do Cadastro Único: Há muita especulação acerca da qualidade das informações e há necessidade de se identificar meios de validá-las. O último Censo pode trazer elementos para a realização desse trabalho;
- 7 ) Deverá retornar ao município a base de dados enviada ao Cadastramento Único, de modo que o mesmo tenha elementos para o planejamento de suas ações (GRUPO DE TRANSIÇÃO FHC-LULA, 2002, pp. 15-16).

Todas essas sugestões foram extensamente discutidas. O projeto de lei que substituiria o Decreto fundador do Cadastramento Único, nº 3.877 de 24 de junho de 2001, só foi aprovado em 2007. O decreto de 2001 basicamente instituiu o formulário do cadastro (conhecido como Caderno Azul e que pode ser consultado em anexo ao referido decreto) e definiu a CEF como responsável pelo processamento de dados e por atribuir um número de identificação que garantisse a unicidade e a integração das informações.

O caráter sintético do Decreto nº 3.877/2001 se mostrará problemático quando da operacionalização do Cadastro Único, pois o formulário visava a uniformização de conceitos utilizados pelos programas sociais, mas ainda não apresentava diretrizes quanto ao

estabelecimento de uniformidade à coleta de dados, fundamentais para a captação qualitativa das informações. Antes mesmo da implementação do CadÚnico nos municípios, em outubro de 2001 publicou-se um novo documento não numerado, identificado apenas como Decreto de 24 de outubro de 2001, com dois objetivos: regulamentar a articulação dos órgãos federais em sua relação com os municípios para fins de viabilização do processo de cadastramento e a criação de um “Grupo de Trabalho”<sup>8</sup> para “articular, orientar e dar apoio técnico aos Municípios” na “sistemática de coleta de dados” do CadÚnico, para que a mesma se desse de forma integrada.

Conforme dito anteriormente, em 2007 o Decreto nº 3.877/2001 foi substituído pelo Decreto nº 6.135 que apresentava definições mais precisas a respeito dos objetivos do CadÚnico, dos conceitos do formulário, do papel de cada ente federado no cadastramento e das formas de coleta de informações. O novo Decreto foi um avanço em termos institucionais e também consolidou o que já estava sendo praticado. Sobre a possibilidade da CEF deixar de ser o agente operador, todos os entrevistados relataram que isso foi discutido, mas não levado a cabo. A relação entre CadÚnico e a CEF ainda é contratual pelo prazo de três anos, depois passou para dois. Os entrevistados desconhecem se houve algum projeto concreto de mudar o agente operador que foi escolhido em 2001. O único momento em que novos agentes operadores foram cogitados e chegaram e ser consultados para isso foi antes da publicação do decreto fundador do cadastramento único, quando a Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social (Dataprev), vinculado ao Ministério da Previdência Social chegou a realizar um teste, mas para evitar a transação entre o Dataprev como cadastrador e CEF como pagador, foi decidido que a CEF assumiria as duas funções.

---

<sup>8</sup> A composição desse Grupo de Trabalho era a seguinte: Casa Civil, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Estado da Assistência Social e Caixa Econômica Federal. A presença do Ministério do Desenvolvimento Agrário sugere que daí pode ter surgido o cadastro do Agricultor Familiar.

A chamada “validação do CadÚnico” foi estabelecida no desenho do PBF, conforme a sugestão do Grupo de Transição (2002), através da instituição de metas de cobertura baseadas na identificação do número de habitantes dentro do público alvo do referido programa de acordo com o CENSO de 2000 – os chamados mapas da pobreza. A questão do acesso aos dados para os municípios foi resolvida de maneira mais imediata com a implantação de uma nova versão do *software* do CadÚnico, que também incluía módulos de manutenção e atualização de dados. Por último, a revisão do formulário só foi ocorrer de fato a partir de 2005 sendo finalizada em 2008 e será abordada posteriormente.

O mais importante desse momento do começo do governo Lula para o CadÚnico foi que os formuladores do PBF escolheram continuar com ele ao invés de criar um novo cadastro, pois assim ele deixou de ser só um formulário, um projeto implementado de maneira incipiente e fragmentada que poderia ter acabado junto com o mandato de FHC e o fim da Secretaria de Estado de Assistência Social. Dessa forma, o CadÚnico finalmente se tornou o único cadastro para programas sociais, deslocando os cadastros anteriores do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação, logo atingiria dimensão nacional aumentando a cobertura de beneficiários por todo o país, ainda que fosse sob a dimensão de um único programa social. Uma vez feita, a escolha pela continuidade do CadÚnico teve de ser defendida pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), coordenador do PBF e agora do CadÚnico, pois as limitações da implementação do CadÚnico reconhecidamente interferiram na concessão das bolsas, na ampliação dos programas recém-criados e depois unificados. Isso gerou um clima de desconfiança na opinião pública a respeito dos programas sociais. A mídia de massa frequentemente apresentava casos de pessoas que recebiam benefícios indevidamente ou de pessoas que deveriam receber, estavam cadastradas, mas ainda aguardavam os cartões.

Alguns entrevistados comentaram a repercussão dessas reportagens e artigos que supunham que havia interferências políticas no cadastramento. Um entrevistado deu como exemplo o artigo do jornalista Ali Kamel publicado no jornal *O Globo* em 2004 – quanto ele era diretor executivo desse jornal – intitulado: “Encontramos os pobres errados?”:

Os prefeitos podem estar cadastrando, na melhor das hipóteses, os pobres de sua base eleitoral; na hipótese mais realista, podem estar cadastrando a sua base eleitoral menos afortunada, pobre, mas não os mais pobres a que se destinam os programas sociais. No segundo caso, como acontece sempre, aqueles entre os menos afortunados mais bem equipados, intelectual e economicamente, acham mais rapidamente os meios para se cadastrar; os mais desequipados não encontram o caminho das pedras (KAMEL, 2004).

Essa desconfiança também estava relacionada ao fato do PBF não exigir comprovação de renda às famílias. Exigir ou não exigir a comprovação de renda são escolhas que igualmente possuem vantagens e desvantagens. No caso do PBF, embora o Formulário do CadÚnico recolha variáveis socioeconômicas (condições de moradia, escolaridade etc.), o que define o público-alvo é a renda familiar *per capita* e esta não é verificada. Esta opção é mais barata e a alternativa mais viável para o Brasil devido ao alto grau de informalização do mercado de trabalho e, por conseguinte, da dificuldade de comprovação de renda por parte dos potenciais beneficiários, inclusive aqueles que auferem rendimentos sazonais. Além disso, é uma boa opção em situações nas quais são necessárias decisões rápidas. Neste caso, a precisão da focalização pode ser razoável, pois está combinada com a focalização geográfica, ou seja, não é menos eficiente que outros dois tipos de verificação. Por outro lado, essa prática é considerada de baixa transparência e, por isso, gera mais desconfiança considerada como um incentivo à subdeclaração de renda (CASTAÑEDA & LINDERT, 2005).

A autodeclaração também é aplicada para todas as informações do formulário, o que possui implicações importantes para a atualização das informações, principalmente da escola das crianças e do posto de saúde que a família frequenta, embora o Sistema Presença do Ministério da Educação e o Datasus do Ministério da Saúde também possuam essas informações e tecnicamente poderiam atualizar automaticamente. Os formuladores do CadÚnico escolheram a autodeclaração para incentivar a atualização completa das informações das famílias. A mudança da unidade escolar em

que os filhos estudam, por exemplo, é frequentemente atualizada, já que é uma informação que incide na condicionalidade da frequência escolar, no ato da atualização desta informação todas as outras são atualizadas.

Um dos entrevistados que participou da formulação do PBF reconhece que o indicador de renda é fraco, pois a pobreza não se manifesta exclusivamente pela renda. Mas essa foi a opção dos formuladores, pois não houve um consenso sobre um possível *ranking* ou escala de pobreza. Embora foi analisado o sistema de pontuação utilizado no Bolsa Escola de Brasília e em 2003 foi organizado o Seminário Internacional sobre Indicadores Multidimensionais da Pobreza, na época não havia meios de operacionalizar esse tipo de verificação, principalmente porque eles consideravam que a pobreza varia de acordo com a região, então no momento da formulação do PBF, foi decidido continuar pelo indicador de renda, assim como já era feito nos programas anteriores.

Outra questão relevante decidida no momento de transição de governos foi o papel dos municípios no cadastramento. Apesar das reconhecidas fragilidades do CadÚnico em relação ao apoio do governo federal para as prefeituras, foi decidido manter os municípios como responsáveis pelo cadastramento, pois “(...) retirar da esfera governamental a tarefa do cadastramento seria abrir mão de envolver todos os entes governamentais na missão de erradicar a miséria e diminuir a desigualdade social, entregando tal tarefa às mãos caritativas e privadas, embora engajadas” (FONSECA & ROQUETE, 2005, p. 141).

Ainda em relação às gestões municipais, vale recordar que o PBF não substituiu os PTRCs municipais que em muitos municípios continuaram a existir com seus cadastros próprios, ou seja, práticas locais de seleção e pagamentos de benefícios coexistiram com o CadÚnico e o PBF. Entretanto, com a operacionalização do sistema online em 2016, a adesão ao CadÚnico para planejamento e seleção de beneficiários de PTRCs municipais tem sido cada vez maior, ainda que a Secretária Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), órgão do MDS responsável pelos PTRCs federais, e o Departamento do CadÚnico (Decau) afirmaram não ter informações a respeito de programas municipais que não usam o CadÚnico. Os PTRCs municipais são instáveis, por exemplo os pioneiros



Bolsas Escola de Campinas (CAMPINAS, 1995a, 1995b, 1999) e Brasília (DISTRITO FEDERAL, 1995, 2001, 2008, 2013) mudaram de nome e de critérios ao longo dos anos e passaram a utilizar o CadÚnico.

Em suma, no momento da formulação do PBF, o CadÚnico ainda era considerado um desafio aberto para os gestores, técnicos e pesquisadores e carecia de propostas para reverter os problemas identificados. Mesmo assim, foi feita a opção de resolver os problemas e dar continuidade com o desafio de unificar o cadastramento de programas sociais. No intuito de promover o levantamento e o debate de proposta, foi realizado em 2003 o I Seminário Nacional do Cadastro Único, que reuniu gestores federais, estaduais e municipais. A consequência imediata desse seminário foi a constituição de coordenações unificadas de cadastramento nos estados e municípios. Outras medidas para melhorias do cadastramento foram conquistadas paulatinamente, conforme será apresentado a seguir.

## NOVOS MARCOS LEGAIS DO CADASTRO ÚNICO

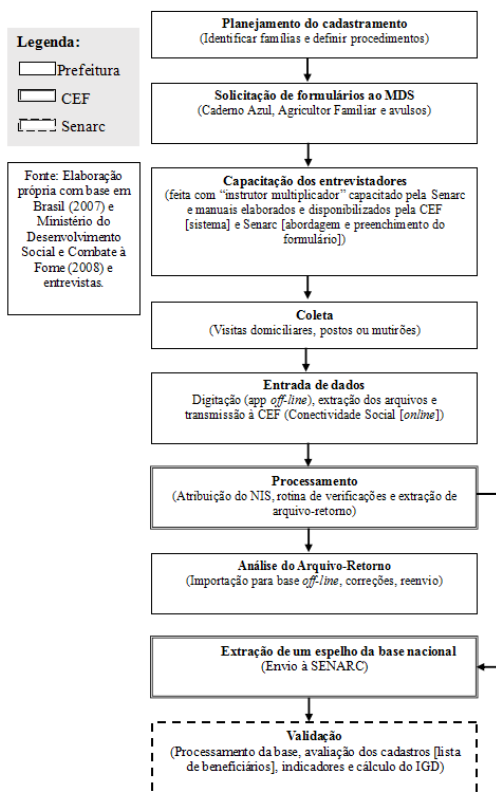
Conforme o CadÚnico foi alcançando maior escala e aperfeiçoando o *software* e a relação com a CEF, mudanças institucionais acompanharam esse processo. Em 2006, diante da necessidade de atualizar as informações cadastrais de grande parte dos beneficiários e reconhecendo que muitos municípios não contavam com recursos suficientes para as atividades que a gestão do PBF exigia, o governo federal criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse índice visa medir a qualidade da gestão local do PBF, tanto dos estados quanto dos municípios. O índice varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão.

Com base nesse indicador, o MDS calcula o valor dos recursos financeiros que são repassados do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social para fins da gestão do PBF. Dessa forma, o governo federal cofinancia a gestão local do PBF e do CadÚnico. O IGD também visa ser uma ferramenta de aferição de qualidade da Gestão do PBF e do CadÚnico, considerando como critérios: a validade e a atualização dos

cadastros, bem como o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação. Existem dois tipos de IGD, o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E) (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014).

Em 2007, foi elaborada uma nova legislação, outro decreto para normatizar as orientações e procedimentos relacionados ao cadastro (BRASIL, 2007). No ano seguinte, foi lançada a portaria 376 que define detalhes dos procedimentos de gestão do CadÚnico. Dessa forma, o processo de gestão do CadÚnico pode ser sintetizado conforme a Figura 1:

**Figura 1 - Processo de Gestão do Cadastro Único (2004 a 2011)**



Além das instituições envolvidas nos processos descritos na figura acima, as referidas legislações definiam competências aos estados, visando também incentivar que estes utilizassem as informações do CadÚnico para o planejamento de suas ações. Aos governos estaduais competia apoiar e estimular o cadastramento pelos municípios e promover o uso do CadÚnico em articulação com a União e os municípios.

Mesmo com as mudanças institucionais e as melhorias no *software* do CadÚnico, verifica-se a partir das entrevistas com membros do Decau e das informações de um relatório de Auditoria nos Sistemas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal realizado pelo TCU no primeiro semestre de 2008, que alguns problemas em relação a efetividade do CadÚnico persistiram, como, por exemplo, a duplicidade de cadastros e a inconsistência entre as bases de dados dos municípios e a base nacional.

A inconsistência entre as bases de dados municipais (bases locais) e a base de dados nacional (base CEF) do CadÚnico era uma questão especialmente problemática, pois isso tem relação direta com a efetividade dos programas sociais, uma vez que informações divergentes comprometem os resultados de procedimentos básicos para operacionalização desses programas. Conforme pode ser observado na Figura 1, as inconsistências informadas pela CEF aos municípios eram repassadas também à Senarc. Isso ocorria porque os municípios só tinham a oportunidade de corrigir essas inconsistências na próxima vez que enviassem os dados há CEF. Esta, por sua vez, envia os dados há Senarc mensalmente, ou seja, as correções sempre levarão ao menos um mês para refletirem na folha de pagamento de beneficiários. A não-seleção de famílias porque o valor da renda informado no município não foi refletido na base nacional e o pagamento de benefícios com valores não condizentes com a situação cadastral da família são exemplos de situações que podem ocorrer em consequência de descompasso entre as bases municipais (5.565 bases) e a nacional.

A sincronia entre as bases de dados locais e nacional, a possibilidade de importar famílias de um município a outro e as operações que evitassem a inclusão de informações equivocadas – como verificar se o NIS informado já está cadastrado em nome de outra pessoa, verificar se

o solicitante já possui NIS e não sabe, estabelecer críticas de entradas de dados para CPFs, título de eleitor e CEPs –, não eram funções possíveis devido ao sistema ser off-line. Porém, não havia a possibilidade de implantar um sistema online, pois nem todos os municípios possuíam condições materiais, infraestruturais ou sequer havia a oferta de serviço de internet em determinadas regiões.

Ainda assim, em 2008 o governo federal disponibilizou aos municípios um aplicativo que permite a consulta do Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF). O IDF é um indicador multidimensional que mede o grau de desenvolvimento das famílias a partir dos conceitos de vulnerabilidade; acesso ao conhecimento; acesso ao trabalho; disponibilidade de recursos; desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Esse índice varia de 0 a 1, sendo 1 o melhor índice. Apesar de ser disponibilizado aos municípios em 2008, o IDF começou a ser debatido em 2002. No entanto, o IDF implementado teve sua elaboração constrangida pelas informações já disponíveis no formulário do CadÚnico. Dito de outra forma, foram selecionadas todas as variáveis do CadÚnico que representassem parte de alguma das dimensões de vulnerabilidade conceituadas pelos debates e estudos da criação do IDF (BARROS, CARVALHO & FRANCO, 2003).

Nota-se que alguns desses problemas que persistiam envolvem limitações tecnológicas, mas outros remontam às escolhas feitas na concepção do CadÚnico, entre elas a relação deste com o seu agente operador. Essa relação foi baseada mais em conveniências que em critérios de eficiência conferindo à CEF bastante autonomia e discricionariedade em relação aos dados, pois aos técnicos da CEF cabiam a *expertise* em tecnologia que era um conhecimento alheio aos gestores públicos e formuladores dos PIRCs. Então, mesmo que contratualmente a CEF deva responder por eventuais descumprimentos de demandas, foi relatado em entrevistas que em alguns casos o que a Senarc reporta como falha no sistema a CEF não admite como falha.

Há, ainda, outra questão que desde a implementação do CadÚnico é um problema que afeta a qualidade dos dados: os recursos humanos. Desde 2002 quando foi implementado, o CadÚnico tinha o problema da falta de recursos humanos nos municípios. Ao longo do tempo ocorreu

modificações em termos de marcos legais e mudanças no sistema, mas pouco foi feito em relação aos cadastradores. As auditorias consultadas para minha dissertação fizeram recomendações a respeito dos recursos humanos empregados no cadastramento, tais como melhorar o treinamento dos cadastradores, mas não há análises profundas a respeito das condições de trabalho destes. A única mudança voltada especificamente para a gestão local foi a da criação do IGD em 2005, criado mais em prol do Bolsa Família do que do CadÚnico.

## **O CADASTRO ÚNICO REVISADO E OPERADO POR UM SISTEMA ONLINE**

Durante todo o processo que compreendeu a criação do PBF até o final do segundo mandato do Presidente Lula, estava em andamento uma revisão do formulário do CadÚnico. Esse ciclo ocorreu mais intensamente entre 2005 e 2008, no mesmo sentido, o Sistema do CadÚnico deveria mudar para refletir o novo formulário, então a CEF propôs que esse sistema fosse operacionalizado online ao menos nos municípios com acesso à Internet. A formulação desse sistema ocorreu entre 2007 e 2009.

A elaboração do novo formulário parte da observação, tanto do MDS quanto dos gestores municipais, de que alguns quesitos coletados pelo formulário criado em 2001 estavam em desuso e outros careciam de qualificação da informação. O MDS também identificou a demanda por comparar as informações do CadÚnico às informações de outros institutos de pesquisa do país, mas as informações do formulário antigo não estavam padronizadas com os conceitos e variáveis utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), então isso foi adequado no novo formulário (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2007).

O processo de preparação do formulário e do novo sistema foi longo e conflituoso no sentido de que mais uma vez os interesses dos usuários das informações do CadÚnico foram debatidos. A elaboração do novo formulário, na verdade dos novos formulários, ocorreu entre setembro de 2005 e setembro de 2007. A revisão foi feita a partir de reuniões e oficinas

com a participação de vários ministérios parceiros do MDS, acadêmicos, especialistas, pesquisadores e gestores estaduais e municipais do CadÚnico. Esses atores também participaram de Grupos de Trabalho voltados a discutir temas mais complexos como “Deficiências”, “Educação” e “Trabalho e rendimento”. O processo também contou com a realização de uma consulta pública (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2007).

O resultado desse processo foi um formulário principal e dois suplementares.<sup>9</sup> Só o formulário principal possui 30 páginas e leva em média 40 minutos para fazer a inclusão de uma família. Isso provoca custos aos municípios e filas nos postos de cadastramentos. Mas, na prática, de acordo com entrevistados, algumas informações coletadas estão em excesso, então os cadastradores entendem que nem todas as informações são importantes e acabam dando mais atenção à determinadas informações em detrimento de outras. Isso compromete, em larga medida, a qualidade da informação, pois não há orientações a respeito de quais informações priorizar, os cadastradores são treinados para dar atenção a todos os campos do formulário igualmente. O formulário principal, instrumento básico de coleta de informações para o CadÚnico, é o que permite a identificação do domicílio e da família e cada um de seus componentes. Neste formulário, é possível listar até 12 moradores do domicílio e cadastrar 6 de seus componentes. O formulário está estruturado em 10 blocos, conforme apresentado no Quadro 1:

**Quadro 1: Formulário Principal de Cadastramento - Caderno Verde**

<b>Bloco 1</b>	Identificação e Controle	Identificação do domicílio e da família
<b>Bloco 2</b>	Características do Domicílio	
<b>Bloco 3</b>	Família	

<sup>9</sup> Os formulários estão disponíveis no link: < <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/formularios-do-cadastro>>.

<b>Bloco 4</b>	Identificação da Pessoa	Identificação de cada membro da família
<b>Bloco 5</b>	Documentos	
<b>Bloco 6</b>	Pessoas com Deficiência	
<b>Bloco 7</b>	Escolaridade	
<b>Bloco 8</b>	Trabalho e Remuneração	Assinatura do responsável familiar
<b>Bloco 9</b>	Responsável pela Unidade Familiar	
<b>Bloco 10</b>	Marcação livre para o município	Ocorrência de trabalho infantil na família

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015).

Nesse formulário é possível cadastrar membros da família sem documentação, mas a documentação do responsável familiar segue obrigatória. Os formulários suplementares são: Formulário Suplementar 1, que pergunta sobre a vinculação da família a programas e serviços oferecidos pelo Governo Federal; Formulário Suplementar 2, que deve ser preenchido somente para as pessoas que se encontram em situação de rua. Além desses formulários suplementares, o novo formulário identificava 12 grupos tradicionais e específicos,<sup>10</sup> no Caderno Azul havia apenas a identificação de famílias indígenas no campo raça/cor. A formatação do formulário, bem como o treinamento dos cadastradores foi sugerida pelo IBGE e feita análoga ao processo do Censo.

No entanto, algumas mudanças podem ser interpretadas como prejudiciais para determinadas áreas. Para a política habitacional, por exemplo, as informações sobre a situação do imóvel da família coletadas pelo Caderno Azul eram: “cedido, invadido, próprio, aluguel, arrendado”.

<sup>10</sup> A saber: as famílias indígenas e quilombolas são identificadas no formulário principal e o cadastrador deve seguir a codificação fornecida pelo MDS que mapeou as etnias indígenas junto com a FUNAI e também os quilombos. Os outros 10 grupos considerados são família: cigana; extrativista; de pescadores artesanais; pertencente à comunidade de terreiro; ribeirinha; agricultores familiares; assentada da reforma agrária; beneficiária do programa crédito fundiário; acampada; atingida por empreendimentos de infraestrutura; de preso no sistema carcerário; de catadores de material reciclável.

No Caderno Verde elas se tornaram: “particular permanente, particular improvisado ou coletivo”. Porém, há mais detalhes a respeito da situação do domicílio que podem complementar essas informações, tais como: identificação de famílias conviventes; solicitação de referência para localização do endereço; identificação da quantidade de cômodos da casa que são usados permanentemente como dormitórios; identificação da existência de banheiro ou sanitário, calçamento e pavimentação da rua na frente da casa e identificação do piso do domicílio.

De acordo com Hanseth, Monteiro, & Hatling (1996), a tensão entre padronização e flexibilidade é permanente nas infraestruturas de informação, devido a seu caráter geograficamente disperso e profundamente interligado, pois gera uma forte necessidade de padronização e acumula resistência contra outras modificações, mas, ao mesmo tempo, tem de se preparar para modificações. As infraestruturas precisam equilibrar os processos de normalização contra uma necessidade antecipada de acomodar mudanças ainda desconhecidas. Essa foi uma das preocupações da criação do novo formulário, o Caderno Verde. Em sua formulação, ele buscou aproximar-se dos conceitos do IBGE pensando em futuras comparações com os dados estatísticos coletados por esse instituto. Ao mesmo tempo em que a Senarc buscou atender ao máximo as demandas de ministérios, secretarias e movimentos sociais em ter suas necessidades incluídas na base de dados do cadastro. No entanto, apesar do aumento de conceitos do formulário a renda familiar *per capita* é ainda o critério utilizado para a concessão de benefícios.

Com o formulário pronto, foi dado início à elaboração do *software* versão 7. Entre 2007 e 2008, um Grupo de Trabalho com a participação da área de negócios e da área de tecnologia da CEF, 08 prefeituras piloto<sup>11</sup> que participaram de várias etapas do processo e o próprio MDS realizaram a elaboração do novo sistema (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2008).

O projeto inicial desse novo sistema era de que os municípios pudessem escolher utilizar o sistema *online* ou *off-line*, porque muitos

<sup>11</sup> (Belo Horizonte – MG, Nova Lima –MG, Fortaleza – CE, Rio de Janeiro – RJ, Rio das Ostras – RJ, Pirai –RJ, São Paulo – SP e Curitiba – PR).



municípios do país não possuíam acesso à Internet ou esse acesso não atendia às necessidades do CadÚnico. A ideia de um sistema *online* visava resolver a questão da duplicidade de cadastros e a frequente perda de dados pelo município, pois os dados ficavam armazenados localmente, os municípios não costumavam fazer *backups* e estavam sujeitos, por exemplo, à quebra ou roubos de computadores. Ainda que a CEF possuísse uma cópia dessas informações, isso era sempre inconveniente aos municípios.

O sistema *online* funcionaria com acesso aos dados da base nacional diretamente por meio de uma página da Internet sem necessidade da instalação de *softwares*. A inclusão, atualização e exclusão de famílias seriam feitas todas por essa página. Porém, como esse modelo de sistema dependeria totalmente da Internet, cogitou-se manter uma versão *offline* para os municípios com dificuldades nesse sentido. No decorrer do projeto, contudo, notou-se que era mais fácil auxiliar que os municípios conseguissem acesso à internet do que manter as duas versões. Vale notar que o acesso para alguns municípios da região Norte foi o que demandou um projeto mais robusto, pois foi necessário articular uma parceria com o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) do Ministério da Defesa, que a partir de 2011 instalou antenas de Internet via satélite em parceria com as prefeituras dos municípios da área da Amazônia Legal. As antenas foram instaladas exclusivamente para fins do CadÚnico nesses municípios (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2011).

Entre 2008 e 2014 foi feita a implantação gradual do sistema *online*, e o período mais intenso de testes e ajustes ocorreu entre 2008 a 2011. A partir de 2011, o sistema já estava operando de maneira mais regular, mas ainda com quedas devido a adequação tecnológica da própria CEF, que ainda detém toda a informação bruta do CadÚnico, e outras mudanças que foram demandadas a partir dos erros apresentados durante a implementação. Alguns municípios que ainda não se declaravam aptos em termos de tecnologia e recursos humanos foram aderindo à nova versão mais tardiamente. A partir de 2014 a versão 6 foi totalmente descontinuada.

A implementação do sistema online não muda a organização institucional apresentada na Figura 1. A CEF ainda trata os dados e envia à Senarc, então a folha de pagamento de beneficiários ainda opera com

dados do mês anterior, mas o sistema online permite que o cadastrador consulte imediatamente se os dados da família solicitante de novo cadastro já estão cadastrados em outro município, se o responsável familiar já possui NIS, se o CPF informado existe e foi digitado corretamente, evitando assim cadastros duplicados ou inconsistentes. Também não há mais a necessidade da CEF enviar os dados atualizados mês a mês aos municípios, não há mais a prática dos municípios armazenarem os próprios dados para fins da operacionalização dos programas sociais federais. Evidentemente, a gestão municipal pode solicitar à CEF arquivos de cópia dos dados do CadÚnico para fins de planejamento de políticas públicas.

No entanto, o *software* do CadÚnico não abrange a criação de índices e de relatórios customizados, e o município ou estado trabalha com os índices, tabulações e consultas disponibilizadas pelo MDS.<sup>12</sup> Ainda assim, caso o município disponha de recursos, a CEF disponibiliza um arquivo no qual é possível o município trabalhar de forma customizada. O município de Campinas/SP, por exemplo, criou um sistema de informações gerenciais próprio e o estado de São Paulo criou em 2015 um aplicativo para que os cadastradores incluíssem famílias no CadÚnico através de celulares na estratégia de Busca Ativa no contexto do Programa São Paulo Solidário.<sup>13</sup>

## NOVOS PROGRAMAS CLIENTES DO CADASTRO ÚNICO

Com as melhorias na qualificação das informações e na questão da unicidade dos cadastros, o CadÚnico passou a ser utilizado por outros 30 programas sociais do governo federal. Essa ampliação também se deve à criação de diversos novos programas sociais no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria criado em 2011 que trazia na legislação desses programas o CadÚnico como a ferramenta de seleção das famílias (BRASIL, 2011). A partir desse crescimento outros ministérios passaram a conhecer o CadÚnico e a utilizá-lo em suas políticas.

---

<sup>12</sup> Para saber mais quais são essas tabulações e consultas, ver: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/?grupo=86>>

<sup>13</sup> Para saber mais: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/saopaulosolidario>>.

Essa ampliação demonstra que o CadÚnico está consolidado não só como uma ferramenta de planejamento e seleção de beneficiários de ações focalizadas aos mais pobres, mas devido ao seu alcance nacional. Por ser utilizado por diversos ministérios, estados e municípios, ele se tornou uma infraestrutura para programas sociais (DIAS & FARIAS, 2018). O seu uso por vários órgãos representa que dificilmente alguma instituição do governo federal irá empenhar a iniciativa de criar um outro cadastro do mesmo tipo. Os programas usuários, ou clientes, do CadÚnico em 2016, o utilizavam para três fins: seleção de beneficiários; monitoramento e ações complementares ao Bolsa Família, conforme apresentado no Quadro 2:

**Quadro 2 – Programas federais clientes do Cadastro Único em 2016**

<b>SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS</b>	
<b>Programa</b>	<b>Órgão responsável</b>
Água para todos	Ministério da Integração Nacional - MI
Auxílio Emergencial Financeiro – Bolsa Estiagem	Ministério da Integração Nacional - MI
Brasil Alfabetizado	Ministério da Educação - MEC
Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Carteira do Idoso	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Cisternas	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Crédito instalação (Reforma Agrária)	Instituto Nacional de Colonização Agrícola - Incra
Facultativo Baixa Renda – Benefícios para a Donas e Donos de Casa	Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS

Isenção de taxa para concurso público	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG
Minha Casa Minha Vida	Ministério das Cidades
Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Bolsa Verde	Ministério do Meio Ambiente - MMA
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS
Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Programa Nacional de Assistência Técnica Rural – Ater	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA
Programa Nacional do Crédito Fundiário	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA
Reforma agrária	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA
Serviços socioassistenciais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Tarifa Social de Energia Elétrica	Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel
Telefone Popular	Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

<b>MONITORAMENTO</b>	
<b>Programa</b>	<b>Órgão responsável</b>
Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Benefício de Prestação Continuada - BPC	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Luz para todos	Ministério de Minas e Energia - MME
Microempreendedor Individual	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa - Sebrae
Pró-Catador	Secretaria Geral da Presidência da República
Programa Brasil Quilombola	Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial - Seppir
Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste - Agroamigo	Banco do Nordeste do Brasil e Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec BSM	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA
Programa Nacional de Microcrédito do Governo Federal - Crescer	Ministério do Trabalho e Emprego - MTE

<b>AÇÕES COMPLEMENTARES AO BOLSA FAMÍLIA</b>	
<b>Programa</b>	<b>Órgão responsável</b>
Brasil Carinhoso - Creches	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e Ministério da Educação - MEC
Carta Social	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
Mais Educação	Ministério da Educação - MEC
Saúde na Escola	Ministério da Saúde - MS

Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania por e-mail, 2016.

Vemos que todos esses programas compartilham os mesmos conceitos de renda, família etc. A partir do momento em que é feita a adesão ao CadÚnico, o programa concorda com todas as definições do formulário. Não há exceções ou mudanças, pois o formulário tem critérios que servem a um propósito que deve ser preservado para que o CadÚnico não termine por ser como um censo. Vale ressaltar que o quadro acima não considerou os programas estaduais e municipais voltados às famílias de baixa renda que também são clientes do CadÚnico.

Apesar de crescer a demanda de programas usuários, os incentivos para a gestão local continuam os mesmos. Não há nenhuma espécie de regulação a respeito das condições de trabalho dos recursos humanos empenhados em realizar o cadastramento das famílias. Cada município avalia como deve proceder, muitas vezes contratando pessoas temporariamente. Como o co-financiamento do governo federal é flutuante, depende do IGD, não há como o município usar esse dinheiro para contratos mais estáveis. Talvez por uma herança dos conselhos de controle social do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e dos programas municipais com participação de igrejas e movimentos sociais, esse trabalho ainda é associado à militância, sendo assim citado por alguns entrevistados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou descrever como a unificação dos cadastros sociais para fins dos PTRCs criados em meados da década de 1990 e começo dos anos 2000 envolveu a mediação de interesses setoriais do governo federal, o debate sobre o papel das gestões municipais no cadastramento, qualidade das informações, construção e adaptação de tecnologias e a permanente construção da relação entre o governo federal e da CEF na operacionalização dos processos de cadastramento, armazenamento e tratamento dos dados. Nessa trajetória, nota-se que ocorreu padronizações no processo de cadastramento e, conseqüente, em conceitos-chave para as políticas focalizadas nos mais pobres num contexto de municípios muito diversos num país muito extenso. Desde o início, um conjunto de formulários aplicados nacionalmente na coleta das informações definiu uma série de conceitos, tais como família, pobreza e pobreza extrema, que foram consolidados sem grandes mudanças ao longo dos governos petistas em diversos programas sociais. Ainda assim, não há, no Brasil, uma linha de pobreza oficial, mas a linha de pobreza e pobreza extrema utilizadas pelo PBF e pelo CadÚnico é aplicada amplamente em ações do governo federal e também estados e municípios. Não obstante, experiências diferentes de PTRCs antecederam o PBF e o CadÚnico e o debate sobre os critérios de inclusão de famílias nos programas sociais ainda está vivo.

Além de padronizar conceitos, acesso à benefícios e processo de cadastramento, o CadÚnico também impôs padrões de avaliação da qualidade da cobertura dos programas sociais voltados ao mais pobres ao compor indicadores. Os dados do CadÚnico compõem o IGD, que mede a qualidade do trabalho realizado pelos municípios, e o IDF, que tem o objetivo de servir de subsídio para o planejamento de programas sociais e políticas públicas.

Conforme apresentado, alguns gestores do Decau afirmam perceber que na prática, devido a extensão dos formulários, os cadastradores priorizam algumas informações em detrimento de outras, contrariando a orientação de que todos os campos merecem igual atenção. Essa atitude

não decorre apenas do tempo que leva para concluir o cadastramento de uma família, mas também das condições em que esse trabalho é realizado. Embora pouco explorado neste artigo, o trabalho dos cadastradores é fundamental para o CadÚnico e por conseguinte para os programas sociais, mas estes são quase invisíveis ao governo federal. Além das diretrizes de treinamento e do reconhecimento de que mesmo com os repasses de recursos via IGD muitos municípios enfrentam problemas em providenciar recursos humanos e locais adequados ao processo de cadastramento (SAMBIASE, BARROS e ANDRADE, 2013), não foram relatados ou encontrados registros de novos projetos robustos para melhorar o atendimento às demandas dos cadastradores. Como isso influencia na qualidade das informações do CadÚnico e, por conseguinte, na gestão dos programas sociais, e como os municípios conseguem se adaptar e aplicar conceitos padronizados em seus contextos particulares, são questões que valem ser exploradas em pesquisas futuras.

Até 2016, o CadÚnico servia a 30 programas sociais que utilizavam suas informações, gestões municipais muito distintas entre si e as famílias cadastradas ou que querem se cadastrar. Será que seu formato atual atende efetivamente todos esses usuários? Será que ele atende melhor alguns? Será que ele deveria atender a todos? O CadÚnico durante a gestão petista criou oportunidades e limites promovendo alguns interesses em detrimento de outros. Grandes sistemas de informação, como pode ser classificado o CadÚnico, promovem tanto possibilidades quanto restrições. O CadÚnico é como uma rodovia que nos permite mover em grande velocidade, mas também define onde é possível ir. Isso não significa que o CadÚnico é um objeto estático. Como foi demonstrado no artigo, ele passou por transformações ao longo dos anos, algumas mais inovadoras que outras, mas sempre levando em conta estudos profundos e debates qualificados, o que inclusive fez com que as ditas mudanças tenham ocorrido de forma lenta e gradual. Se o CadÚnico permanecer como uma infraestrutura relevante para as políticas públicas direcionadas aos mais pobres – e se essas políticas continuarem a existir – é possível que ele passe por novas alterações.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. *O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.
- BRASIL. *Portaria nº 2.917. 12 set. 2000*: Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. DF: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2000.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 2.206-1*: cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação”. Brasília, 2001a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/2206-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2206-1.htm)>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- BRASIL. *Decreto nº 3.877*: Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm)>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- BRASIL. *Lei nº 10.219*: Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - “Bolsa Escola”. Brasília, 2001c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10219.htm)>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- BRASIL. *Regulamenta a Medida Provisória nº 18*: relativamente ao “Auxílio-Gás”. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4102impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102impresao.htm)>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- BRASIL. *Lei nº 10.689*: Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm)>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- BRASIL. *Decreto nº 6.135*: Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em 25 de jun. de 2019.

- BRASIL. *Decreto nº 7.492*: Institui o Brasil Sem Miséria. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- CAMPINAS. *Lei nº 8261*: Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco. Campinas, 1995a.
- CAMPINAS. *Decreto nº 11.741*: Regulamenta a Lei nº 8261/95, que Institui o “Programa de Renda Familiar Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco”. Campinas, 1995b.
- CAMPINAS. *Lei nº 10.392*: Reestrutura o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco. Campinas, 1999. Disponível em: <[http://sapl.campinas.sp.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/3949\\_texto\\_integral.pdf](http://sapl.campinas.sp.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/3949_texto_integral.pdf)>. Acesso em 06 de jan. de 2016.
- CASTAÑEDA, T., & LINDERT, K. *O desenho e a Implementação dos Sistemas de Focalização Familiar*: lições da América Latina e dos Estados Unidos. Séries sobre Redes de Segurança Social. The World Bank, 2005. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0526Portuguese.pdf>>. Acesso em 21 de dez. de 2015.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. (2013). *Relatório Anual de Contas*: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília/DF, 2013. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/senarc/relatorio\\_prestacao\\_contas\\_anual\\_cgu\\_senarc2013.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/senarc/relatorio_prestacao_contas_anual_cgu_senarc2013.pdf)>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- DIAS, Rafael; FARIAS, Luciana. “O Cadastro Único: A Consolidação de uma Infraestrutura para Programas Sociais”. *Teoria & Pesquisa*. v. 27, n. 1, 2018.
- FARIAS, Luciana. O Cadastro Único: uma Infraestrutura para Programas Sociais. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2016. Disponível em: <[\*Temáticas\*, Campinas, 27, \(53\): 69-104, fev./jun. 2019](http://</a></p></div><div data-bbox=)

- www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/305755>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- FONSECA, A. M., & ROQUETE, C. Proteção Social e Programas de Transferência de renda: o Bolsa-Família. Em A. L. VIANA, P. E. ELIAS, & N. IBÁÑES, *Proteção Social: Dilemas e Desafios* (pp. 123-149). São Paulo: Editora HUCITEC, 2005.
- GRUPO DE TRANSIÇÃO FHC-LULA. *Diagnóstico dos programas sociais que transferem recursos monetários, independentemente de prévia contribuição*. Relatório (mimeo). Brasília/DF, 2002.
- HANSETH, O., & MONTEIRO, E. *Understanding Information Infrastructure*. Oslo, 1998. Disponível em: <<http://heim.ifi.uio.no/~oleha/Publications/bok.2.html#pgfId=988071>>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- KAMEL, A. *Encontramos os pobres errados?* O Globo, 2004. Disponível em: <<http://www.alikamel.com.br/artigos/encontramos-pobres-errados.php>>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Sipam inicia instalação de antenas para cadastrar famílias em programas sociais na Amazônia*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3838-16112011-defesa-sipam-inicia-instalacao-de-antenas-para-cadastrar-familias-em-programas-sociais-na-amazonia->>. Acesso em 08 de dez. de 2015.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Portaria n.º 1770/GM: Estabelece instruções para implantação e funcionamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde - Bolsa Alimentação*. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/CIB/LEGIS/PortGM\\_1770\\_20Setembro\\_2001.pdf](http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/CIB/LEGIS/PortGM_1770_20Setembro_2001.pdf)>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Nota Técnica de Elaboração do Formulário do Cadastro Único*. Brasília, 2007.

- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE  
*Relatório de Gestão*. Brasília/DF, 2008.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE  
*Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. Brasília/DF, 2014.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE  
*Formulários do Cadastro*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/a-gestao-do-cadastro/processo-de-cadastramento/formularios>>. Acesso em 25 de jun. de 2019.
- SAMBIASE, A. G., BARROS, B. B., & ANDRADE, K. R. Estratégias para o aprimoramento contínuo do cadastro único: Plano de Monitoramento da Gestão Municipal. *Revista Brasileira de Monitoramento e Gestão*, pp. 92-107, 2013.
- SILVA, L. A. (2013). A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família. *Dissertação (Mestrado)*. São Carlos: Ufscar, 2013.
- SOARES, B. C. Sistemas Focalizados de Transferência de Renda: Contextos e Desafios ao Bem-estar. *Tese (Doutorado)*. UFRJ, 2010.
- TORRES, J. C. O Cadúnico na Identificação e Classificação Social de quem são os Pobres do Brasil. *Dissertação (Mestrado)*. Salvador, BA: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, 2010.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília: TCU, 2003.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Auditoria nos Sistemas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Sumário Executivo. Brasília/DF, 2009.

Texto recebido em 21/02/2019 e aprovado em 22/04/2019