



WORKING PAPER

working paper **número145**
julho, 2016

ISSN 1812-108x

O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais

Denise do Carmo Direito, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)

Natália Massaco Koga, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)

Elaine Cristina Licio, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Jeniffer Carla de Paula N. Chaves, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)

Copyright© 2016
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 21055000

ipc@ipc-undp.org ▪ www.ipc-undp.org

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, e o Governo do Brasil.

Direitos e Autorizações

Todos os direitos reservados.

O texto e dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que as fontes sejam citadas. Reproduções com fins comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Pesquisa para o Crescimento Inclusivo divulga os resultados de seu trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias sobre os temas de desenvolvimento. Os artigos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. Interpretações e conclusões expressas são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Working Papers estão disponíveis online em www.ipc-undp.org ou por meio de solicitação de assinaturas via email para ipc@ipc-undp.org.

Print ISSN: 1812-108X

O CADASTRO ÚNICO COMO INSTRUMENTO DE ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Denise do Carmo Direito,¹ Natália Massaco Koga,¹
Elaine Cristina Licio² e Jeniffer Carla de Paula N. Chaves¹

Este artigo analisa e discute potencialidades do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) como instrumento de articulação de políticas sociais. O texto é composto de quatro seções. Na parte introdutória, relata-se a trajetória do Cadastro Único desde sua criação em 2001 e é apresentada uma proposta de conceituação dos mais de trinta programas usuários que utilizam sua base de dados e rede de implementação. Na sequência, analisa-se em que medida a entrada de novos programas, para além do Programa Bolsa Família, afeta e traz novos desafios para diversos aspectos da gestão do Cadastro Único. Na terceira parte, situa-se o Cadastro Único em termos de configuração de gestão e objetivos, com base na tipologia elaborada por Barca e Chirchir (2014). Nas considerações finais, os principais desafios do Cadastro Único são sintetizados e sinalizam-se os possíveis papéis estratégicos a serem assumidos no cenário atual.

Palavras-chaves: Políticas sociais. Instrumentos de gestão. Articulação de políticas. Cadastro Único.

1 INTRODUÇÃO

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é definido como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, “a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”.³

1. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

3. Definição dada pelo art. 2º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

Com base nessa definição, o presente artigo tem como objetivo analisar as possibilidades de articulação de programas sociais a partir do Cadastro Único. A partir de uma breve reconstrução da sua trajetória histórica e contextualização do conjunto de programas que o utilizam, o artigo apresenta o modelo analítico de Barca e Chirchir (2014) e dialoga com ele, a fim de analisar em que medida a entrada de novos atores demandantes da rede de implementação e base de dados do Cadastro, na forma de novos programas usuários, para além do Programa Bolsa Família, afetam sua gestão. Nesse sentido, são discutidos os possíveis papéis estratégicos a serem assumidos pelo Cadastro Único diante desse novo contexto.

Analisar a capacidade articuladora do Cadastro Único demanda, inicialmente, a apresentação dos seus aspectos que mais interessam aos programas, quais sejam: (i) sua rede de implementação e (ii) a base de dados. O primeiro diz respeito à rede descentralizada: os recursos humanos, financeiros, de infraestrutura física e tecnológica, necessários à execução dos procedimentos de cadastramento e atualização cadastral, conduzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), coordenações estaduais e gestões municipais do Cadastro Único – que, juntos, instrumentalizam e materializam as orientações definidas no Decreto nº 6.135/2007. O segundo aspecto refere-se ao conjunto das informações das pessoas e famílias cadastradas nos processos de inclusão e contínua atualização cadastral.

A cobertura dessa rede – estrutura de implantação nacional descentralizada em todos os 5.570 municípios do país – e a abrangência e a qualidade das informações coletadas – mais de 26 milhões de famílias cadastradas – colocam o Cadastro Único como uma fonte de informação primária para as mais diversas políticas sociais voltadas para a população de baixa renda e, por consequência, reflete grande potencial de articulação dessas políticas que se consolidam e se expandem a partir do Cadastro Único.

Embora o Cadastro Único tenha sido criado, em 2001, pelo Decreto nº 3.877, como um instrumento a ser utilizado pelos programas focalizados de transferência de renda do Governo Federal, sua consolidação só ocorreu de fato com a implementação do Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os programas de transferência de renda existentes até 2003⁴ (BARTHOLO et al., 2010).

Em 2004, a base do Cadastro Único passou a agregar informações dos programas unificados ao PBF – como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás⁵ –, agravando fragilidades de diversas ordens. Foi a partir de 2005, com a expansão do PBF, que se iniciou um intenso trabalho de qualificação dos dados já registrados, bem como a inclusão das famílias ainda não cadastradas. Os municípios assumiram papel de destaque nesse processo, sobretudo com a assinatura do Termo de Adesão ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família (Portaria GM/MDS nº 246/2005) e a criação de um incentivo financeiro à atualização cadastral pago aos municípios pelo MDS. Nesse período, o desenvolvimento e a consolidação do Cadastro Único pautaram-se pela necessidade de dar sustentação, viabilidade e escala ao próprio PBF (VIEIRA, 2011).

Outro momento importante, no que se refere ao processo de ampliação e melhoria da qualidade das informações do Cadastro Único, está na implantação da Versão 7 (V7) do seu Sistema, que incorporou um novo formulário – compatibilizado com as pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e um sistema operacional de funcionamento *online*, que trouxe mais celeridade ao processo de inclusão

e atualização dos dados das famílias pelos municípios. A V7 viabilizou ainda a coleta de várias outras informações, como, por exemplo, a possibilidade da identificação de 16 grupos populacionais e específicos (GPTEs),⁶ relevantes para traçar o perfil socioeconômico dessas famílias, transformando-se em um importante subsídio para o desenvolvimento e a implantação de alguns programas usuários voltados para esses segmentos.

Outro fator histórico importante para a consolidação do Cadastro Único como instrumento de articulação de programas sociais foi o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Instituído pelo Decreto nº 7.492/2011, o BSM focou a redução/eliminação da extrema pobreza⁷ e reafirmou a centralidade do Cadastro Único como instrumento básico para identificação do público e planejamento das suas ações. Entre as ações do BSM, destaca-se a estratégia da Busca Ativa, com o objetivo de levar o Estado ao cidadão, sem esperar que as pessoas mais pobres cheguem até o poder público. Para o Cadastro Único, a Busca Ativa implica a mobilização para a inclusão das famílias de baixa renda e a respectiva atualização cadastral, com destaque para a correta identificação das famílias GPTEs em seus campos específicos, que, eventualmente ainda, não estejam identificadas como tal.

No período de dezembro de 2011 – momento no qual as estratégias do BSM começam a se concretizar – a janeiro de 2016, foram incluídas mais de 7 milhões de novas famílias no Cadastro Único. Já as famílias identificadas em grupos tradicionais e específicos (GPTEs) saíram de 240 mil para cerca de 2 milhões no mesmo período. Verifica-se o crescimento paulatino do uso do Cadastro Único por outros programas além do PBF, fruto do seu processo de expansão/aperfeiçoamento e da vontade/necessidade de se ter informações unificadas sobre potenciais beneficiários de políticas voltadas para a população de baixa renda.

Em suma, foi com a implementação do PBF que o Cadastro Único ganhou “corpo”. Já com o advento do seu Sistema Versão 7 e do BSM, consolida-se como ferramenta de caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, possibilitando o entendimento das diversas dimensões da pobreza.

Assim como defendido por Barros et al. (2010), dada sua cobertura quase censitária do público-alvo e da diversidade de dados presentes em sua base, o Cadastro Único figura como importante instrumento para análises e diagnósticos das condições de vida e adequação de programas sociais para essa população.

De fato, ao longo de sua trajetória, o Cadastro Único vem agregando novas funcionalidades e capacidades, a fim de responder às crescentes demandas de seu uso e, como consequência desse processo, aparecem desafios cada vez maiores. Esse cenário torna premente a necessidade de discussão acerca do espaço a ser ocupado pelo Cadastro Único como instrumento de articulação das políticas sociais.

2 PROGRAMAS USUÁRIOS DO CADASTRO ÚNICO: PANORAMA E CARACTERIZAÇÃO

Neste artigo, entende-se como programas usuários do Cadastro Único o conjunto de iniciativas que utilizam sua rede de implementação e/ou as informações das famílias e pessoas de baixa renda cadastradas, com foco na seleção e/ou no acompanhamento de beneficiários no âmbito da formulação, implementação e avaliação dos próprios programas.

Com a unificação dos programas de transferência de renda em 2003, apenas o PBF utilizava o Cadastro Único. Aos poucos, foram agregados outros programas federais, tais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, a Tarifa Social de Energia Elétrica, a isenção da taxa para realização de concursos públicos etc. A partir do BSM, em 2011, o número de programas se multiplicou. As Figuras 1 e 2 apresentam os 38 programas federais que utilizam hoje o Cadastro Único, sistematizados em dois grupos de acordo com a finalidade do uso. No Anexo I, são detalhadas as principais características desses programas.

FIGURA 1

Programas usuários que selecionam os seus beneficiários a partir do Cadastro Único



Fonte: Elaboração dos autores.

A Figura 1 traz a lista de programas que utilizam o Cadastro Único para a seleção de seus beneficiários, classificados em cinco subgrupos, segundo o tipo de entrega feita aos beneficiários:

- Benefício – prestam auxílio financeiro em espécie, temporário ou por prazo indeterminado, pago com cartão do PBF ou cartão social. Nesse caso, os programas usuários devem possuir contrato próprio com um Agente Operador (geralmente instituição bancária) para viabilizar os pagamentos.

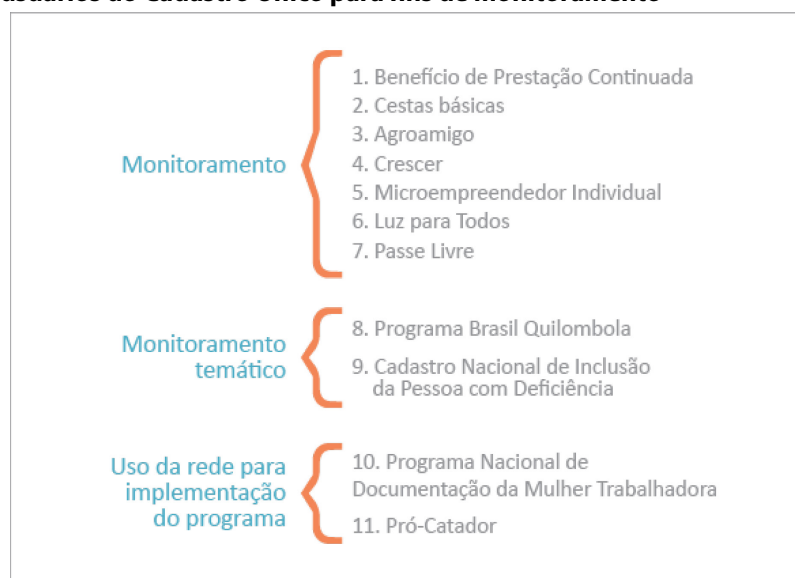
- Desconto em taxas e contribuições – concedem desconto em pagamentos de contribuição previdenciária e em taxas com a finalidade de ampliar o acesso aos direitos previdenciários e a determinados serviços remunerados.
- Redução de taxas de crédito – oferecem acesso a taxas reduzidas de crédito com a finalidade de aquisição de bens imóveis e construção civil.
- Tecnologias sociais e infraestrutura – oferecem tecnologias sociais e outros meios que busquem a melhoria das condições em que vivem as famílias pobres.
- Serviços sociais – oferecem serviços importantes para o desenvolvimento das potencialidades das famílias pobres.

Vale lembrar que o Cadastro Único constitui-se hoje como porta de entrada para essas 27 iniciativas federais, além de inúmeras outras políticas públicas de iniciativa de governos estaduais e municipais, que não foram levantadas neste estudo.

Outro conjunto de programas federais utiliza o Cadastro Único para fins de monitoramento de cobertura de seu público-alvo junto à população de baixa renda

FIGURA 2

Programas usuários do Cadastro Único para fins de monitoramento



Fonte: Elaboração dos autores.

Neste caso, ao invés de destacar o tipo de entrega feita pelo programa aos respectivos beneficiários, é indicado o tipo de uso do Cadastro Único adotado por tais programas:

- Monitoramento – realizam batimentos/cruzamentos de suas bases de dados com a base do Cadastro Único, com alguma periodicidade, a fim de monitorar sua cobertura junto a esse público.
- Monitoramento temático – diferentemente do anterior, o monitoramento do programa não é realizado por meio de batimento/cruzamento de bases de dados, mas sim a partir da apuração do perfil socioeconômico de determinado segmento de famílias e pessoas cadastradas.

- Uso da rede para implementação do programa – programas que utilizam a rede de gestão descentralizada do Cadastro Único como apoio e estratégia para a própria implementação.

Embora tais programas não utilizem o Cadastro Único para fins de seleção de beneficiários, ao adotá-lo para fins de monitoramento indica reconhecimento da sua cobertura e qualificação, podendo resultar em ampliação futura do uso do Cadastro Único também para seleção, como de fato vem ocorrendo em relação a algum deles.⁸

Destaca-se o Cadastro Único como instrumento que racionaliza o processo de identificação da população de baixa renda para o uso das diversas políticas, evitando-se que existam diversas bases de dados, com diferentes rotinas de inclusão/atualização. Esse perfil vem ao encontro da necessidade de maior efetividade das políticas públicas, sobretudo no atual contexto de crise econômica e restrição fiscal que amplia a demanda por serviços e benefícios.

Esse fato explica em boa parte porque o Cadastro Único tem sido adotado como “porta de entrada” para 27 programas federais, não apenas de transferência de renda, mas também voltados para habitação, reforma agrária, desenvolvimento rural, etc., o que acarreta inúmeros desafios, cujos principais são apresentados na próxima seção.

3 DESAFIOS DECORRENTES DA AMPLIAÇÃO DO ROL DE PROGRAMAS USUÁRIOS NA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO

Nesta seção, apresenta-se a caracterização do Cadastro Único na relação com os programas usuários, a partir de categorias indicadas pelos autores Barca e Chirchir (2014), destacando aspectos-chave da integração de dados e sistemas de informação para fins de proteção social que lhes suscitam desafios de gestão.

a) Aspectos institucionais e administrativos

Como ressaltam Barca e Chirchir (2014), a crescente complexidade das relações institucionais e administrativas demanda, sob o ponto de vista da gestão de um registro/cadastro único, grande capacidade de coordenação entre os diversos atores e arranjos institucionais envolvidos, a fim de se garantir a negociação de responsabilidades e tomadas de decisão, o que pressupõe algum grau de independência e hierarquia diferenciada.

Os aspectos institucionais e administrativos compreendem a governança e os arranjos institucionais, a estrutura administrativa e da disponibilidade das equipes, como capacidade, treinamento e retenção (BARCA; CHIRCHIR, 2014).

Atualmente, a gestão do Cadastro Único no âmbito federal encontra-se na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do MDS. Em linhas gerais, esse Ministério define as diretrizes, os regulamentos e os procedimentos para o Cadastro Único, mas são os municípios que realizam a identificação das famílias pobres em seu território, as entrevistas e a digitação dos dados no Sistema do Cadastro Único. O governo estadual auxilia, principalmente, nos processos de capacitação dos municípios. Todos os municípios e estados assinaram

Termo de Adesão para a implementação do Cadastro Único e PBF nos respectivos territórios. O MDS realiza o pagamento de um incentivo financeiro aos municípios e estados para a implementação do Cadastro Único, denominado Índice de Gestão Descentralizada (IGD), cujo valor é calculado pelo resultado de indicadores de cobertura atualizada do Cadastro Único e pelo acompanhamento dos beneficiários do PBF (condicionalidades de saúde e educação).

Em razão do pacto federativo, o município tem autonomia para organizar as ações de cadastramento e estabelecer o arranjo institucional e administrativo em âmbito local. Por conhecer melhor a realidade do seu território, poderá organizar mutirões de cadastramento em áreas de difícil acesso e bolsões de pobreza, organizar as equipes que ficarão em postos de cadastramento fixos e as que farão as visitas domiciliares.

No entanto, os 5.570 municípios brasileiros têm diferentes capacidades de implementação e organizam seus arranjos locais de diferentes formas, a depender dos recursos humanos disponíveis, respectivo vínculo de trabalho com a administração, estrutura física e tecnológica. Esses aspectos impactam positiva ou negativamente não apenas nas ações de cadastramento, mas na relação e articulação com outros órgãos do governo que utilizam os dados do Cadastro Único para implementar suas políticas sociais.

A partir deste quadro, há de se considerar que as condições de governança e os arranjos institucionais são elementos determinantes não apenas para a implementação do processo de cadastramento, mas também para articular as relações entre o conjunto de programas usuários e o Cadastro Único.

Conforme pontuado anteriormente, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família consolidaram-se juntos e são gerenciados por meio do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos (BRASIL, 2013). Ambas as iniciativas são operacionalizadas pela mesma Secretaria no MDS, nos estados, no Distrito Federal e na maior parte dos municípios, e alocadas, em geral, na área de assistência social.⁹ Dessa forma, as regras e os procedimentos do PBF e Cadastro Único estão sob a mesma estrutura administrativa.

Contudo, os outros programas usuários do Cadastro Único estão sob a gestão de diversos órgãos, o que demanda a construção de arranjos diferenciados para viabilizar a implementação articulada das diversas políticas.

Em âmbito federal, esse fato implica a construção de normativos conjuntos para definir as responsabilidades e disciplinar as regras e conceitos, bem como formas de uso dos seus dados (inclusive soluções tecnológicas). Em âmbito local, o uso da rede de implementação do Cadastro Único por parte dos programas usuários, principalmente nos municípios, acarreta não apenas maior demanda de atendimento, identificação e inclusão/atualização de pessoas e famílias no sistema do Cadastro Único, mas também a própria operação de alguns programas usuários, em especial aqueles que o utilizam para seleção de beneficiários.

Esse arranjo apresenta um segundo desafio, que se refere à estrutura administrativa e à descentralização. De fato, poucos programas usuários possuem estrutura descentralizada com capilaridade e magnitude semelhantes à do Cadastro Único.¹⁰ Tal fato faz com que a rede do Cadastro Único também funcione como porta de entrada para muitos de seus programas usuários, especialmente para os que exigem o cadastramento para a seleção de seus beneficiários (considerando o atendimento, a orientação específica sobre o funcionamento do programa, os problemas de concessão/manutenção de benefícios, etc.).

Essa demanda crescente é protagonizada pelo público-alvo desses programas. Beneficiários têm procurado, cada vez mais, a rede do Cadastro, seja pela ausência ou pela fragilidade das gestões descentralizadas dos programas usuários ou até mesmo por facilidade de acesso que essas pessoas têm às gestões locais do Cadastro Único. Portanto, quanto mais frágil a gestão descentralizada do programa, maior a demanda para a rede do Cadastro Único.

Assim, as atribuições das gestões municipais do Cadastro Único – unidades responsáveis pelos processos de cadastramento das famílias – acabam indo além das ações de identificar as famílias, realizar entrevistas e digitar os dados no sistema.

As questões mencionadas relacionam-se diretamente com o terceiro ponto levantado por Barca e Chichir (2014), no que se refere aos aspectos institucionais e administrativos: trata-se da questão da formação, atualização e retenção de equipe devidamente capacitada para o enfrentamento de desafios voltados ao aprimoramento da relação entre o Cadastro Único e os programas usuários.

Verifica-se, na prática, que, embora as equipes do Cadastro Único não tenham sido preparadas e dimensionadas para informar o cidadão, acabaram tendo que se adequar a essa exigência diante do crescente número de programas usuários do Cadastro Único. Nesse sentido, faz-se necessário reavaliar as atribuições e fortalecer as capacidades locais para atender a tal demanda.

O desafio que se coloca é o fortalecimento das equipes do Cadastro Único, não só no sentido de ampliar sua capacidade para realizar atividades típicas – necessárias diante ao aumento do número de famílias cadastradas – mas também para orientar e informar as famílias sobre os programas usuários existentes.

É necessário, enfim, definir a vocação dessa rede, considerando, de forma clara, suas tensões e demandas reais, a fim de incorporar em suas atribuições o papel de fornecer orientações – ainda que básicas – acerca da extensa gama de programas usuários. Para tanto, é necessário não apenas ações de capacitação, mas definições de fluxos de informações e protocolos de encaminhamento mútuo de beneficiários para fins de regularização da situação cadastral e acesso aos programas.

b) Aspectos operacionais e de implementação

Os aspectos operacionais e de implementação, tratados por Barca e Chichir (2014), compreendem a coleta de dados e sua transformação em informação; os processos de qualificação; e a atualização e a integração das diversas bases de dados e serviços.

Em relação ao processo de coleta de dados, destaca-se que o Cadastro Único consolidou-se e institucionalizou-se a partir de um programa, o Bolsa Família em 2003. Foi com sua permanente qualificação nos anos seguintes que o Cadastro Único ganhou maior visibilidade como instrumento de identificação da população de baixa renda a ser utilizado por diferentes programas voltados para esse público.

O Cadastro Único possui hoje, em seus registros, mais de 26 milhões de famílias, das quais praticamente 14 milhões são beneficiárias do PBF. Assim, há uma quantidade quase igual de famílias cadastradas que acessam outras políticas públicas que não o Bolsa Família. Esse contingente extraordinário o tem feito caminhar para outro modelo, no qual os dados passam a ser "coletados diretamente para um cadastro único e não para um programa específico" (BARCA; CHICHIR, 2014, p. 37, tradução das autoras).

É importante destacar que a coleta de dados é atividade rotineira realizada pela rede de gestão municipal do Cadastro Único. O processo de cadastramento (identificação das famílias, realização de entrevistas, digitação dos dados e rotina de atualização cadastral) contempla as estratégias de demanda espontânea, busca ativa e mutirões de cadastramento. A gestão local tem autonomia para organizar o seu processo de cadastramento. Todos os entrevistadores e digitadores são capacitados para a realização dessas atividades.

As informações prestadas pela família são autodeclaratórias, ou seja, os entrevistadores devem preencher o formulário com os dados declarados pelo responsável familiar, os quais alimentam o sistema de informação – sistema Versão 7 – e cuja atualização deve ser feita pelas famílias sempre que houver alguma mudança da sua situação ou no prazo máximo de dois anos.

Essa atualização cadastral é um importante mecanismo de qualificação, pois permite que o Cadastro Único apresente informações referentes à realidade atual da família e de seus membros. Como destaca Bichir (2011) e Barros et al. (2010), a existência de um procedimento único de cadastramento, independentemente do programa usuário que utilizará tais dados, traz diversas vantagens, tais como: a redução da discricionariedade dos municípios na coleta dos dados; a economicidade do gasto público para os diversos programas usuários, uma vez que evita a duplicidade de esforços; e a construção dos fundamentos para uma efetiva integração de programas a partir da indispensável unicidade cadastral. Acrescenta-se, ainda, a economia de tempo que pode representar ao cidadão que, na inexistência de um Cadastro Único, teria que realizar diversos cadastros em cada um dos programas que eventualmente pudesse acessar.

O alto grau de focalização do Cadastro Único também é indicado pelos autores como outra vantagem importante do uso de seus dados. Como destaca Paula (2013):

O Cadastro Único apresenta-se como uma ferramenta adequada para a focalização, pois se rompe com a seleção de público-alvo enviesada. A partir do momento que o governo utiliza uma ferramenta única de identificação da população de baixa renda, com a participação de todos os entes federados, e utiliza estes dados para ofertar programas e políticas sociais, cria-se uma mudança de concepção na seleção de público e a responsabilização compartilhada (p. 38).

Também foram concebidos e implementados pela gestão federal do Cadastro Único procedimentos rotineiros de análise e qualificação dos dados, como os processos de Averiguação Cadastral por meio de cruzamento do Cadastro Único com outros registros administrativos, como as bases do mercado formal de trabalho – Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – e a base de benefícios do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), com o objetivo de identificar indícios de dados incorretos e promover, dessa forma, a sua atualização. Esse fato garante aos programas usuários maior qualidade dos dados e, conseqüentemente, a correta seleção e análise das famílias registradas (PAULA, 2013).

A constituição de uma base de dados única de cadastros de potenciais beneficiários para uso de diversos programas, simultaneamente, implica maior cuidado com seus procedimentos, para que não deixem de ser incluídas (ou sejam, excluídas) famílias que estão no perfil adequado. Afinal, erros em processos de cadastramento, atualização e averiguação cadastral podem significar a exclusão dessa família do atendimento pelos diversos programas que utilizam o Cadastro Único.

Enquanto a averiguação e a atualização cadastral trabalham no sentido de se evitar erros de inclusão, ou seja, retirar da base de dados famílias e pessoas sem perfil de baixa renda, a estratégia de Busca Ativa do BSM trabalha nos erros de exclusão. Dessa forma, visa exatamente, por meio de um esforço dos agentes estatais, incluir e atualizar as informações das famílias de baixa renda que ainda não tiveram acesso ao cadastramento.

Outro grande desafio que começa a se configurar é a harmonização entre as regras e os conceitos do Cadastro Único e dos programas usuários. A utilização de conceitos distintos pelos programas pode trazer dados incorretos para a base do Cadastro Único, comprometendo sua fidedignidade. De fato, o Cadastro Único tem regras peculiares, tais como conceitos de família, renda entre outros, que não podem ser alterados, podendo ocasionar distorção de interpretação da informação cadastrada. Obviamente, cada política tem necessidades e demandas específicas de captação de informação, mas há que se ter cuidado na modificação de regras por decisões unilaterais de programas específicos que podem chegar a afetar outros programas usuários. Na tentativa de se adequarem às regras e às condições de um programa específico, as pessoas podem acabar prestando informações que não correspondem às definições do Cadastro Único, inviabilizando ou distorcendo o seu uso para os demais programas.¹¹

Barca e Chirchir (2014) destacam, ainda, para uma dimensão essencial acerca dos aspectos operacionais e de implementação: a integração de sistemas. Para se alcançar tal dimensão, vale destacar a importância da existência de uma chave-única, que permita a identificação dos cadastrados de forma clara e precisa em todos os sistemas que utilizarem seus dados.

Todas as pessoas registradas no Cadastro Único recebem o Número de Identificação Social (NIS), que é atribuído, automaticamente, pela Caixa Econômica Federal por meio do sistema *online* de cadastramento. No entanto, o NIS não é um número nacional de identificação única.¹² Outros números nacionais são adotados pelos vários órgãos governamentais, o que dificulta, sobremaneira, a troca de informações e a unificação das informações disponíveis nesses vários sistemas sobre o cidadão.

Nesse sentido, indica-se para duas fragilidades. Se, por um lado, o governo tem dificuldade de identificar de quais programas um cidadão participa; por outro, também há dificuldade de analisar as vulnerabilidades dessas pessoas e ofertar as políticas adequadas. No momento, para relacionar os dados do Cadastro Único às informações de outros registros administrativos, o MDS utiliza chaves de cruzamento a partir da combinação de informações como nome, nome da mãe, data de nascimento e algum número de documento, em especial o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).¹³

c) Aspectos tecnológicos

Os aspectos tecnológicos abordados por Barca e Chirchir (2014) compreendem a questão de privacidade, arquitetura, *hardware*, segurança e o desenvolvimento de um uma solução que permita a interoperabilidade, a integração de dados e sistemas de gestão próprios de cada programa, permitindo a troca de informações para gestão, organização, planejamento, controle e coordenação das atividades e programas envolvidos (BARCA; CHICHIR, 2014, p. 53).

Em sistemas intensamente integrados, as demandas tecnológicas – *hardware, software, infraestrutura de rede* – e por políticas de segurança de informação e de preservação da privacidade de dados dos cidadãos são significativamente maiores do que o necessário para um cadastro único (*single registry*), o qual possui uma troca de informações de mão única – da sua base para os sistemas de gestão dos programas.

O Cadastro Único brasileiro tem um sistema próprio de inclusão e atualização cadastral das pessoas e famílias, disponibilizado a todos os municípios brasileiros. Esse sistema também conta com um módulo de consulta disponível ao MDS, estados e programas usuários a partir de procedimentos específicos de sigilo dos dados.¹⁴

Há ainda outras soluções de acesso aos dados do Cadastro Único.

O Programa Bolsa Família, por exemplo, tem acesso à base de forma automática por meio do Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec), também operado pela Caixa – agente operador e desenvolvedor do sistema do Cadastro –, que mensalmente acessa os dados e gerencia o programa, a partir dessas informações.

O MDS também disponibiliza o aplicativo Cecad, ferramenta de consulta, seleção e extração de dados que apresenta informações individualizadas de pessoas e famílias, com uma defasagem de, aproximadamente, um mês e meio em relação ao dado disponível na versão *online*.

Outra forma de acesso aos dados consiste na disponibilização de extrações da base do Cadastro Único e cruzamentos de informações realizados de acordo com as solicitações dos gestores dos programas usuários (podendo ter atendimentos pontuais ou rotineiros).

No entanto, toda essa diversidade de modalidades de acesso aos dados tem sido insuficiente, exigindo a construção de soluções mais ágeis, automatizadas e customizadas para as necessidades dos programas usuários.

Nesse aspecto, há dois pontos a serem analisados. Primeiro, é a capacidade dos demais programas, além do PBF, em trabalhar com os dados do Cadastro Único: a base de dados é nacional e contém uma diversidade de informações do domicílio, família e pessoa cadastrada, resultantes de orientações específicas dos manuais e das capacitações de entrevistadores/digitadores, ou seja, há conceitos operacionais e tecnológicos específicos na construção e manutenção deste conjunto de dados, e os programas usuários nem sempre tem o conhecimento ou as ferramentas tecnológicas necessárias para processar todas essas informações. Essa situação coloca ao MDS uma gama de desafios no sentido de desenvolver soluções que facilitem o uso dos dados do Cadastro Único. Um segundo ponto remete ao fato de o Cadastro Único não ser um sistema de gestão de programas, isso significa, por exemplo, que apenas a utilização do Cadastro sem um sistema de gestão acoplado não é possível realizar e monitorar concessões de benefícios, acompanhar eventuais condicionalidades ou até mesmo avaliar a mudança da situação de vulnerabilidade dos beneficiários em razão da prestação do serviço ou provisão do respectivo programa.

De fato, atualmente, observa-se um movimento em alguns dos programas usuários – como o Contribuinte Facultativo de Baixa Renda, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ou o Programa Bolsa Verde¹⁵ do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – que começam a desenvolver sistemas de gestão, incorporando periodicamente as informações do Cadastro Único.

Essa variedade de formas de operação dos diversos programas e a utilização crescente de atores vêm acompanhada da necessidade de maior cautela para o cumprimento das regras de *sigilo e confidencialidade* inerentes à gestão de qualquer banco de dados governamental. Enquanto alguns programas são operacionalizados apenas por agentes públicos federais, outros chegam aos beneficiários por meio de agentes locais ou, ainda, por organizações da sociedade civil ou entidades privadas/terceirizadas. Também vale lembrar que há diferentes níveis de acesso concedidos a depender das informações necessárias para a operacionalização do programa.

Nesse sentido, ressalta-se que, ainda que insuficiente para alinhar o fluxo de informações entre as gestões dos programas e do Cadastro Único no âmbito local, é realizado um trabalho prévio, no âmbito federal, entre as equipes do Cadastro Único e dos programas usuários para que sejam acordados os termos de cessão e uso dos dados. Essa negociação envolve, por exemplo, a definição dos perfis dos usuários, da finalidade do uso das informações, a adequação de *layouts* de envio dos dados às necessidades dos programas usuários, a definição das formas e periodicidade de transmissão de dados ou de acesso aos sistemas, entre outros.

Tal como mostrado anteriormente, é necessário avançar, sobretudo, na definição de rotinas de capacitação dos gestores locais do Cadastro Único e dos programas usuários no sentido de dotá-los de meios e instrumentos para orientação dos beneficiários em termos de processo de cadastramento e acesso aos programas, bem como sigilo e segurança dos dados. Essa situação não é uma tarefa trivial, principalmente nos casos de programas geridos fora da assistência social, que possuem outras dinâmicas de gestão de recursos humanos.

Em que pese o fato de o Cadastro Único possuir regulamentação própria acerca das questões de sigilo no acesso às informações cadastradas – a saber, o Decreto nº 6.135/2007 recepcionado pela recente Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Portaria GM/MDS nº 10/2012 – não são poucas as dúvidas geradas ao serem analisados os casos individualmente, o que tem sinalizado a necessidade de futuras alterações desses normativos, especialmente no caso dos programas que são gerenciados pelo Governo Federal, mas executados por empresas ou terceiros não governamentais.

Outro elemento importante da discussão dos aspectos tecnológicos refere-se à arquitetura e o processo de transferência de informações. Como mencionado anteriormente, o monitoramento da gestão da base e do sistema do Cadastro Único é de responsabilidade da gestão federal. Contudo, a inclusão e a manutenção das informações registradas ocorrem localmente. Hoje, toda a rede de implementação do Cadastro Único possui acesso à internet, tendo em vista que a atualização e a inclusão das famílias no Sistema do Cadastro funcionam em tempo real. Todavia, embora tenha havido grande avanço tecnológico nos últimos anos, ainda há diferenças na qualidade do acesso a internet, sobretudo na região Norte do país, o que demanda a busca de soluções de fortalecimento da estrutura tecnológica nessa região.

d) Custos e financiamento

O custo de manutenção e evolução dos sistemas de informação do Cadastro Único é centralizado na gestão federal. O desenvolvimento do sistema de cadastramento é realizado pela Caixa a partir das diretrizes do MDS, acordadas em contrato. Adicionalmente, o Governo Federal financia, parcialmente, a rede de implementação do Cadastro Único, repassando recursos para os respectivos fundos de assistência social dos estados e municípios a partir do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

O incentivo financeiro vinculado ao IGD busca apoiar a melhoria da gestão local do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, por meio de repasse de recursos federais aos municípios e estados de acordo com seu desempenho em fatores relacionados à gestão do Cadastro Único e condicionalidades do PBF.¹⁶ Contudo, tais recursos podem ser utilizados apenas para despesas de custeio e investimento, não sendo recomendado seu uso na remuneração de recursos humanos em caráter permanente, em razão da instabilidade nos valores repassados em virtude da sua vinculação ao desempenho do município/estado. Cabe reconhecer que, em grande parte, os recursos federais não são suficientes para cobrir as despesas locais de gestão do Cadastro Único e do PBF, demandando dos governos municipais e estaduais um cofinanciamento substantivo nesse sentido.

Como destacado anteriormente, o desenvolvimento e a retenção de quadros qualificados para atuar na interlocução entre o Cadastro Único e os programas usuários é fundamental diante das diferentes capacidades municipais. Deve-se lembrar que, para além dos programas federais, os estados e municípios podem e usam o Cadastro Único para as programas e políticas subnacionais. Esse fato significa que esses profissionais devem estar capacitados para apoiar as ações dos programas usuários na sua jurisdição. Um dos pontos a se considerar nessa discussão é certamente a necessidade de criação de novas formas de financiamento, talvez prevendo o cofinanciamento de equipes de referência do Cadastro Único e de suas estruturas por parte de todos os programas usuários.

4 POSSIBILIDADES PARA O CADASTRO ÚNICO COMO ARTICULADOR DE PROGRAMAS SOCIAIS

A partir da caracterização dos impactos e desafios indicados como consequência da ampliação do rol de programas usuários do Cadastro Único, é possível refletir sobre suas possibilidades e os limites como articulador de programas sociais.

Barca e Chirchir (2014) exploram a questão da integração de dados e de sistemas de gestão de informação para programas de proteção social com base na análise de experiências de países em desenvolvimento, propondo uma tipologia que permite identificar diferentes níveis de integração de registros e sistemas, vantagens e principais desafios. Segundo os autores, seriam dois os modelos principais para a integração de dados com foco na coordenação dos sistemas de proteção social:

- a) primeiro reflete um processo consolidado e confiável de focalização (*targeting*), ou seja, um sistema único que sirva para várias políticas e programas e que permita a seleção de beneficiários a partir de critérios estabelecidos. Isso se obtém com um *Single Registry* (registro único). Como padrão mínimo, esse registro deve coletar informações de beneficiários e possíveis elegíveis, constituindo uma lista nacional que servirá para os implementadores de políticas agregarem seus critérios e selecionarem beneficiários.
- b) segundo modelo vai além. Não só permite selecionar os beneficiários, mas também possibilita saber quem recebe o quê e quando, ou seja, proporciona uma visão integrada de todos os benefícios e serviços que o cidadão recebe, possibilitando a coordenação das várias ações. Essa situação seria possível com a implementação de um Sistema Integrado de Gestão da Informação (SIGI) –

Integrated Management Information System, no qual os dados são sistematizados e transformados em informação, integrados com os sistemas de seleção e gestão dos programas.

Vale destacar que, considerado a perspectiva do cidadão, os autores apontam ainda uma possibilidade de camada adicional de integração, viável a partir da estruturação de um SIGI, que organiza as diversas políticas em um *single window service*. Ou seja, consiste não apenas na integração de sistemas e bases de dados, mas também de atendimento e operação, em que o poder público oferta ao cidadão, a partir de um único “balcão”, o acesso a vários programas sociais de forma integrada e direcionada a sua realidade, conforme os autores descrevem:

Famílias cadastradas em um único Centro de Atendimento no nível subnacional, onde a elas é designado um profissional da área social que avalia suas necessidades e propõe um pacote integrado de programas (BARCA; CHIRCHIR, 2014, p. 26, tradução das autoras).

Os modelos apresentados pelos autores permitem diferentes possibilidades de níveis de integração, a depender da finalidade proposta e capacidade existente.

À luz dessa tipologia, constata-se que, na sua forma atual, o Cadastro Único está mais próximo do modelo *Single Registry*, pois identifica o público-alvo das políticas voltadas à população de baixa renda (potenciais beneficiários) e permite a cada programa usuário organizar, selecionar e acompanhar os respectivos beneficiários.

No entanto, avalia-se que o Cadastro Único é um pouco mais que um *Single Registry*, pois possui um componente constitutivo não suficientemente abordado na classificação de Barca e Chirchir (2014), qual seja, a sua rede de implementação. Além de alimentar os processos de cadastramento e atualização cadastral, essa rede – composta pelo Governo Federal, pelas coordenações estaduais e pelas gestões municipais do Cadastro Único – é capaz de utilizar esses dados de forma autônoma para orientar as políticas públicas nas suas respectivas esferas de atuação, para além de apenas disponibilizá-las aos programas usuários, mediante mecanismos de controle de sigilo. É essa dimensão que confere ao Cadastro Único grande potencial de articulação de políticas sociais, ainda que não tenha até o presente momento construído um Sistema de Gestão Integrada, na forma descrita pelos autores.

Além disso, importante destacar que a terminologia *Single Registry* não considera que este registro seja realmente único para todas as políticas sociais do país. No caso do Brasil, por exemplo, os benefícios do INSS (como aposentadorias e pensões) são gerenciados por sistemas próprios. Dessa forma, embora o Cadastro Único seja em alguns aspectos, como os mencionados acima, mais que um *Single Registry*, ainda não é possível verificar sua utilização na construção de um modelo consolidado de SIGI para a gestão da política social voltada à população de baixa renda.

O mais próximo que se chega a essa situação ocorre quando, para fins de avaliação e monitoramento, são realizados cruzamento das bases de dados do Cadastro Único com as respectivas listas e folhas de pagamentos dos programas usuários, em caráter pontual e pouco sistemático.

Enfim, é possível afirmar que o Cadastro Único ainda não alimenta um sistema integrado, no qual seja possível identificar as famílias de baixa renda, suas principais características e vulnerabilidades, assim como acompanhar a provisão dos serviços e/ou benefícios concedidos pelas diversas políticas e programas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da fase em que servia apenas à expansão do Programa Bolsa Família – até meados de 2006 – para o momento atual em que é efetivamente utilizado por dezenas de programas federais (e possivelmente inúmeros programas estaduais e municipais), o Cadastro Único sofreu diversas transformações, e é, portanto, oportuna a reflexão sobre sua capacidade em absorver as novas demandas que sobre ele recaem.

A ampliação do rol de programas usuários tensiona o seu funcionamento – estruturado em torno de procedimentos de cadastramento e atualização cadastral –, demandando prévia uniformização dos conceitos básicos¹⁷ usados no Cadastro Único e no programa usuário; disponibilização de ferramentas eletrônicas e descentralizadas de acesso aos dados das pessoas e famílias cadastradas; implementação de mecanismos de controle e sigilo da informação; bem como instrumentalização da sua rede de implementação para fornecer informações aos cidadãos sobre como acessar tais programas.

Esse conjunto de desafios deve ser considerado, caso se opte por ampliar o papel das gestões municipais a partir das demandas dos programas usuários. Dada a dimensão continental do Brasil, a grande capilaridade da rede do Cadastro Único funciona como atrativo inegável para os programas usuários, visto que a maioria deles possui pouca ou nenhuma estrutura descentralizada capaz de atender à demanda por informações e atendimento que a população requer quando toma conhecimento da existência desses programas. Assim, a rede do Cadastro adquire papel adicional ao se transformar em um aspecto fundamental para que os programas usuários alcancem seus beneficiários.

Vale a pena observar que, conforme citado anteriormente, praticamente toda a gestão do Cadastro Único funciona na área de assistência social, a qual atua como principal política de apoio às famílias brasileiras em suas vulnerabilidades. Assim, é “natural” que o cidadão procure ali informações de programas voltados para a população de baixa renda.

Os desafios indicados tendem a se tornarem mais complexos na medida em que um número maior de programas/políticas passe a adotar o Cadastro Único nos seus processos de gestão e que os atuais programas usuários adquiram maior escala e abrangência nacional. Diante desse diagnóstico, é possível enfim identificar vários caminhos possíveis para o Cadastro Único brasileiro.

O primeiro, mais conservador, implicaria manter seu papel de identificação da população-alvo para as diversas políticas, avançando apenas na coordenação de ações junto aos programas usuários de forma a organizar as responsabilidades de cada um no respectivo processo de implementação, especialmente quanto ao uso da rede do Cadastro Único.

Outro caminho consiste em incorporar, no seu Sistema, as informações de gestão dos programas usuários, tais como sua lista de beneficiários, integrando-as a fim de qualificar os processos de monitoramento e avaliação de programas sociais voltados para a população de baixa renda.

Uma terceira possibilidade, a partir do caminho da integração das bases de dados do Cadastro com as bases dos programas usuários, permitiria que o Cadastro Único adotasse uma camada mais ampliada de integração, de forma a coordenar, organizar, planejar e oferecer programas necessários para reduzir as vulnerabilidades de cada um das famílias segundo o seu perfil socioeconômico, articulando programas sociais nos três âmbitos de governo. Ou seja, esse nível de integração vislumbraria o Cadastro Único como um instrumento estratégico de diagnóstico, planejamento e até mesmo de redesenho da política social no país.

Entre cada uma dessas possibilidades, há uma infinidade de combinações possíveis. Um próximo passo desse processo de reflexão acerca do Cadastro Único, como instrumento de articulação de políticas sociais no Sistema de Proteção Social, seria aprofundar essa análise a partir dos desafios destacados, neste estudo, diante dos possíveis cenários apresentados, tomando-se como base a tensão latente entre capacidades existentes e finalidades almejadas, ou seja, entre papéis atualmente definidos e os demandados tanto para o Cadastro Único, como base de dados, quanto para a rede de implementação que lhe dá suporte.

ANEXO I**Programas usuários do Cadastro Único para fins de seleção de beneficiários**

	Programa	Órgão gestor	Legislação
1	Auxílio Emergencial Financeiro (Bolsa Estíagem)	Ministério da Integração Nacional	Lei nº 10.954/2004 e Resolução MI 7/2012
2	Programa Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 10.836/2003 e Decreto nº 5.209/2004
3	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 12.435/2011
4	Programa Bolsa Verde	Ministério do Meio Ambiente	Lei nº 12.512/2011 e Decreto nº 7.572/2011
5	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério do Desenvolvimento Agrário	Lei nº 12.512/2011 e Decreto nº 7.644/2011
6	Segurado Facultativo de Baixa Renda	Ministério da Previdência Social	Lei nº 8.212/1991 (alterada pela Lei nº 12.470/2011)
7	Carteira do Idoso	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 10.741/2003 e Decreto nº 5.934/2006
8	Isonção de Taxas para Concursos Públicos	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 8.112/1990 e Decreto nº 6.593/2008
9	Telefone Popular – Acesso Individual Classe Especial	Agência Nacional de Telecomunicações	Decreto nº 7.512/2011
10	Tarifa Social de Energia Elétrica	Agência Nacional de Energia Elétrica	Lei nº 12.212/2010 e Decreto nº 7.583/2011
11	Carta Social	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	Portaria MC nº 469/2012
12	Programa Minha Casa Minha Vida	Ministério das Cidades	Lei Federal nº 11.977/2009 e Decreto nº 7.499/2011
13	Créditos de Instalação do PNRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Lei nº 8.629/1993 e Decreto nº 8.256/2014
14	Programa Nacional de Crédito Fundiário	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Decreto nº 6.672/2008, Lei Complementar nº 93/1998 e Decreto nº 4.892/2003
15	Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 12.873/2013 e Decreto nº 8.038/2013
16	Programa Água para Todos	Ministério da Integração Nacional	Decreto nº 7.535/2011
17	Serviços Socioassistenciais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Resolução CNAS nº 109/2009
18	Brasil Carinhoso – Creches	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Educação	Lei nº 12.722/2012
19	Programa Nacional de Reforma Agrária	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Lei nº 8.629/1993, Portaria MDA nº 6/2013, Norma de Execução e INCRA nº 45/2005
20	Programa Nacional de Assistência Técnica Rural	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Lei nº 12.188/2010 e Decreto nº 7.215/2010
21	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec BSM)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 12.513/2011
22	Programa Mais Educação	Ministério da Educação	Decreto nº 7.083/2010
23	Saúde na Escola	Ministério da Saúde	Decreto nº 6.286/2007
24	Sistema de Seleção Unificada (Sisu)	Ministério da Educação	Lei nº 12.711/2012, de 29 de agosto de 2012
25	ID Jovem	Secretaria Nacional de Juventude	Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013
26	Distribuição de conversores para TV Digital	Agência Nacional de Telecomunicações	Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006
27	Brasil Alfabetizado	Ministério da Educação	Lei nº 10.880/2004 e Decreto nº 6.093/2007

Programas usuários do Cadastro Único para fins de monitoramento

	Programa	Órgão gestor	Legislação
1	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 8.742/1993 e Decreto nº 6.214/2007
2	Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos (ADA)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Pesca e Aquicultura, Companhia Nacional de Abastecimento, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Fundação Nacional do Índio, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional de Saúde	Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2010
3	Programa Agroamigo – Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)	Ministério do Desenvolvimento Agrário, Banco do Nordeste	Lei nº 11.326/2006
4	Microempreendedor Individual (MEI)	Secretaria da Micro e Pequena Empresa	Lei Complementar nº 128/2008
5	Programa Crescer – Microcrédito Produtivo Orientado	Ministério do Trabalho e Emprego	Lei nº 11.110/2005
6	Programa Luz para Todos	Ministério das Minas e Energias	Decreto nº 4.873/2003 e Decreto nº 7.520/2011
7	Programa Brasil Quilombola (PBQ)	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Decreto nº 6.261/2007 e Decreto nº 6.872/2009
8	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Norma Conjunta de Execução MDA/INCRA nº 1/2007
9	Programa Pró-Catador	Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis	Decreto nº 7.405/2010
10	Passe Livre	Ministério dos Transportes	Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994
11	Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência	Secretaria de Direitos Humanos	Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015

REFERÊNCIAS

- BARCA, V.; CHIRCHIR, R. *Single registries and integrated MISs: De-mystifying data and information management concepts*. Department of Foreign Affairs and Trade of the Australian Government, 2014
- BARROS, R. P et al. Sobre as utilidades do Cadastro Único. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. (Org.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010, v. 1, 2010. p. 179 a 212. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6604>.
- BARTHOLO. L. et al. Contribuições e potencialidades do Cadastro Único para a implementação de políticas sociais no Brasil. In: BRASIL. *Fome Zero. Uma história brasileira*. Brasília/DF: MDS, Assessoria Fome Zero, 2010. Disponível em: <<http://www.pachamama.agr.br/biblioteca/Fome%20Zero%20Vol3.pdf>>.
- BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. (Tese de Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BRASIL. Manual de Gestão do Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal. 2. ed., Brasília. 2013.
- PAULA, J. C. *O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular*. Monografia defendida para o Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social. Brasília: Enap, 2013.
- VIEIRA, A. M. M. *A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007*. (Dissertação de Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. ENSP/FIOCRUZ: Rio de Janeiro, 2011.

NOTAS

4. Quais sejam: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, e Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.
5. Conforme art.1º da Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004.
6. São eles: 1) indígenas; 2) quilombolas; 3) ciganos; 4) pertencentes às comunidades de terreiro; 5) extrativistas; 6) pescadores artesanais; 7) ribeirinhos; 8) assentados da Reforma Agrária; 9) acampados rurais; 10) agricultores familiares; 11) beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário; 12) atingidos por empreendimentos de infraestrutura; 13) famílias de presos do sistema carcerário; 14) de catadores de material reciclável; e 15) pessoas em situação de rua; 16) resgatados do trabalho análogo ao de escravo.
7. Até abril de 2014, a linha de renda familiar *per capita* que delimita a extrema pobreza era de R\$ 70,00. A partir de maio de 2014, a linha de extrema pobreza foi reajustada para R\$ 77,00, pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014.
8. Benefício de Prestação Continuada, Passe Livre e Cestas Básicas já iniciaram estudos no sentido de se adequarem para selecionar beneficiários por meio do Cadastro Único.
9. Segundo o Censo SUAS (2013), em 99,4% dos municípios, a gestão do Cadastro Único está sob responsabilidade do órgão gestor da área de assistência social.
10. Talvez a gestão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) do Facultativo Baixa Renda, implementado pelas mais de 1,7 mil Agências de Previdência Social, seja um dos poucos casos com ampla capilaridade.
11. Um exemplo dessas distorções é a adoção do Cadastro Único nos processos de concessão de financiamento habitacional para população de baixa renda, programa denominado Minha Casa Minha Vida (MCMV). Enquanto as regras do Cadastro Único consideram integrantes da família todas as pessoas que residem no mesmo domicílio e compartilham renda e despesa, o programa MCMV necessita saber quais as pessoas residirão na nova moradia, ou seja, a formação familiar futura, visto que essa informação é utilizada para a análise de crédito. Dessa forma, as famílias são induzidas a modificar a atual composição familiar pela futura. Esse fato gera distorções em todos os outros benefícios, ou seja, pode haver pagamento ou redução indevida na participação em outros programas, como o Bolsa Família.
12. A questão da identidade dos brasileiros e da possibilidade da instituição de um número nacional único possui, atualmente, dois fóruns de debate. O Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), que trata do registro civil de nascimento, casamento e óbito, buscando uniformizar a emissão dessas certidões e possibilitar a existência de uma base nacional de consulta (ver Decreto nº 6.289/2007 e Decreto nº 8.270/2014). No entanto, essas ações não atingem as pessoas nascidas antes de 2010, quando se iniciou a padronização e a interoperabilidade dos sistemas de emissão de certidões de nascimento, ou seja, a medida não atinge aos cidadãos que nasceram antes dessa data. Assim, para a existência de um número único seria necessária, por exemplo, a instituição do Registro Identidade Civil (RIC), que seria uma carteira nacional com base na biometria do cidadão. Esse projeto vem sendo discutido no âmbito do Sistema Nacional de Registro de Identidade Civil (SINRIC) instituído pelo Decreto nº 7.166/2010.
13. Número utilizado no Brasil para identificação do contribuinte.
14. A Portaria nº 10/2012 disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.
15. Programa Bolsa Verde foi instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Seu objetivo é a transferência de renda trimestral para famílias de baixa renda que vivem em áreas de preservação ambiental. Dessa forma, além das informações socioeconômicas constantes do Cadastro Único são necessárias informações georreferenciadas da moradia e detalhes sobre a preservação do ambiente, que são obtidas em outros registros mantidos pelo Instituto Nacional Chico Mendes (ICMBio).
16. Mais informações sobre o IGD estão disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/indice-de-gestao-descentralizada-igd>>.
17. Como, por exemplo, de “família” e “renda”.



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
+55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org