

O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais¹

Denise do Carmo Direito, MDSA,² Natália Massaco Koga,² Elaine Cristina Lício³ e Jeniffer Carla de Paula N. Chaves²

Nos últimos anos, o papel do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal como instrumento articulador de uma gama de políticas públicas brasileiras vem se fortalecendo. De fato, o Cadastro Único já era previsto, quando de sua regulamentação, 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.”⁴

Criado em 2001, o Cadastro Único expandiu-se de forma significativa a partir de 2004, quando se tornou a base para seleção de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). A partir de 2011, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria (BSM),⁵ o uso do Cadastro Único por outros programas sociais ampliou-se exponencialmente. Hoje, 38 programas federais são usuários do Cadastro Único: 27 o utilizam para selecionar beneficiários para diversas iniciativas voltadas ao público de baixa renda – transferência de renda, isenção de taxas, assistência técnica, etc. – e 11, para fins de monitoramento e acompanhamento de resultados e ações.

O Cadastro Único disponibiliza a esses programas dois grandes recursos: i) sua rede de implementação e/ou ii) as informações das famílias cadastradas. A rede de implementação do Cadastro Único é composta por uma estrutura nacional descentralizada que atua conforme as normas estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), no âmbito federal, englobando a atuação direta dos 5.570 municípios brasileiros nos processos de cadastramento e atendimento aos cidadãos. Essa rede é um dos maiores atrativos do Cadastro Único, principalmente, para os programas que possuem pouca ou nenhuma estrutura descentralizada capaz de atender à demanda por informações e atendimento aos cidadãos. As informações cadastrais, por sua vez, referem-se ao conjunto de dados de 26 milhões de famílias vulneráveis entrevistadas e cadastradas pela rede, formando um banco de informações primárias para as mais diversas políticas sociais.

Para analisar as potencialidades do Cadastro Único como integrador de dados e sistemas de informação para fins de proteção social, foram considerados quatro aspectos-chave propostos por Barca e Chichir (2014): i) institucionais e administrativos; ii) operacionais e de implementação; iii) tecnológicos; e iv) de custos e financiamento. Em síntese, esta análise demonstra que a ampliação do rol de programas usuários no período recente tensiona o atual funcionamento do Cadastro Único – estruturado em torno de procedimentos de cadastramento e atualização cadastral.

Diante da realidade de múltiplos usuários, determinadas medidas tornam-se necessárias, como: a prévia uniformização de conceitos básicos usados pelo Cadastro Único e pelos programas; a disponibilização de ferramentas eletrônicas e descentralizadas de acesso aos dados das pessoas e famílias cadastradas; a implementação de mecanismos de controle e sigilo da informação; e a instrumentalização da rede de cadastramento para capacitá-la a prestar informações ao cidadão acerca dos programas usuários.

As possibilidades e os limites do Cadastro Único como articulador de programas sociais podem ser analisados de acordo com dois modelos extremos, conceituados por Barca e Chichir (2014). De um lado, um *Single Registry* – registro único que serve a várias políticas e programas e permite a seleção de beneficiários a partir de critérios estabelecidos. De outro, um Sistema Integrado de Gestão da Informação (SIGI) que proporciona uma visão integrada de todos os benefícios e serviços que o cidadão recebe, possibilitando a coordenação das várias ações ao integrar sistemas de seleção e gestão dos programas.

Em uma análise preliminar, o Cadastro Único estaria 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 selecionar e acompanhar seus beneficiários. Contudo, avalia-se que o Cadastro Único vai além do modelo *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 é capaz de utilizar tais dados de modo autônomo para orientar as políticas públicas nas respectivas esferas de atuação municipal e estadual, não se limitando apenas a disponibilizá-las aos programas usuários. E é essa dimensão que, com uma base de dados qualificada e atualizada, confere ao Cadastro Único um grande potencial de articulação de políticas sociais, ainda que não tenha até o presente momento construído um SIGI na forma descrita pelos autores.

Diversas alternativas apresentam-se para o Cadastro Único. A mais conservadora seria a manutenção do papel de identificação da população-alvo para diversas políticas. Outra, mais arrojada seria a incorporação de camadas/sistemas de informações para gestão dos programas usuários, integrando-as a fim de qualificar os processos de monitoramento e avaliação. Uma terceira possibilidade, ainda, seria a plena integração do Cadastro Único com os dados dos programas usuários. Esse fato permitiria planejar, organizar e oferecer programas nos três âmbitos governamentais de forma coordenada, buscando reduzir vulnerabilidades segundo o perfil socioeconômico de cada família. Nesse alcance de integração, o Cadastro Único passaria a ser um instrumento estratégico de diagnóstico, planejamento e – por que não – do próprio redesenho da política social do país.

Referência:

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.

Notas:

1. Esta publicação é parte do projeto apoiado pelo Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID): “Brasil & África: combatendo a pobreza e empoderando as mulheres por meio da Cooperação Sul-Sul”.
2. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).
3. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.
4. Definição dada pelo art. 2º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.
5. Instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.