



O CADASTRO ÚNICO DO BRASIL E A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO ÀS DESIGUALDADES INJUSTAS: as bases informacionais como estratégia de transparência e equidade social

BRAZIL'S UNIFIED REGISTRY AND THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES IN ADDRESSING UNFAIR INEQUALITIES: informational bases as a strategy for transparency and social equity

<i>Recebido em</i>	30/09/2024
<i>Aprovado em:</i>	28/10/2024

Samira Dreon¹
Neuro José Zambam²

RESUMO

A estruturação das políticas públicas com participação, objetividade e transparência ressalta a relevância do conhecimento da realidade para que as suas metas sejam alcançadas. O objetivo geral desta abordagem é demonstrar como o Cadastro Único é uma base informacional estratégica para o acesso às políticas públicas de assistência social no Brasil que visam prevenir e superar as desigualdades injustas. Esse mecanismo é reconhecido no Brasil como um banco de dados completo e transparente, porque demonstra a realidade dos cadastrados. A sua existência é estratégica devido à complexidade do país: diversidade populacional, cultural, geográfica e ambiental. O aprimoramento técnico-administrativo e a atualização permanente de dados contribuem

¹ Mestranda em Direito pela ATITUS Educação de Passo Fundo.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5074-0252> Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5036241527183993> E-mail: samira.dreon@hotmail.com.

² Pós-doutorado em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e Universidade Régio di Calábria. Doutor em Filosofia pela PUCRS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da ATITUS Educação de Passo Fundo.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5960-4237> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6893744456793355> E-mail: neurojose@hotmail.com; neuro.zambam@atitus.edu.br.



para a transparência, eficácia e eficiência das políticas públicas de assistência social. O referencial de análise é Amartya Sen, técnicas de pesquisa bibliográfica e fontes diversas.

Palavras-chave: Assistência social; Cadastro Único; Capacitações (capabilities); Participação; Políticas públicas.

ABSTRACT

The structuring of public policies with participation, objectivity, and transparency highlights the relevance of acknowledging the reality so that its goals may be reached. The main objective of this approach is to demonstrate how the Cadastro Único (Single Registry for Social Programs) is a strategic informational basis for access to public policies regarding social welfare in Brazil that are aimed at preventing and overcoming unfair social inequalities. This mechanism is recognized in Brazil as a thorough and transparent database because it shows the reality of the registered people. Its existence is strategic due to the country's complexity: population, cultural, geographic, and environmental diversity. The technical-administrative improvement and the permanent update of data contribute to the transparency, efficacy, and efficiency of public policies of social welfare. The referential of analysis is Amartya Sen, techniques of bibliographic research as well as diverse sources.

Keywords: Social welfare; Cadastro Único; Capabilities, Participation, Public Policies.

INTRODUÇÃO

A estruturação eficaz e eficiente das políticas públicas depende da qualidade da base informacional que orienta o gestor público para as escolhas políticas e administrativas que buscam solucionar problemas concretos da população. Esse é um tema que precisa ser conhecido e contemplado entre as estratégias que definem a qualidade das políticas de assistência social. O seu desprezo acarreta desperdício de recursos, aumento das desigualdades injustas e enfraquecimento da política como a arte de realização do bem comum.

O objetivo geral deste artigo é demonstrar como o Cadastro Único é uma base informacional estratégica para o acesso às políticas públicas de assistência social no Brasil que visam prevenir e superar as desigualdades injustas. Os objetivos específicos são: a)



apresentar a estrutura do Cadastro Único do governo Federal; b) destacar a relevância do Cadastro Único para as políticas públicas de assistência social; c) defender a relevância das bases informacionais estratégicas, atualizadas e transparentes para a eficácia dos programas sociais que visam a correção das desigualdades injustas; d) apontar a necessidade de atualização permanente dos dados para combater a corrupção informacional e o desvio de recursos públicos.

O Cadastro Único foi instituído oficialmente em 2001, via decreto presidencial nº 3.877, criando o formulário de Cadastramento Único da população brasileira em situação de vulnerabilidade para orientar a organização dos programas sociais do Governo Federal. Nesse período, o país iniciava a estruturação dos primeiros programas de transferência de renda tendo como prioridade combater à pobreza crescente (WWP, 2016).

O método de investigação é o dedutivo porque elege o Cadastro Único como referencial desta abordagem, destacando sua arquitetura e relevância para as políticas públicas de assistência social. As análises subsequentes utilizam as técnicas de pesquisa a partir de bases de dados oficiais e referências bibliográficas específicas.

A estrutura de apresentação destaca a relevância das bases informacionais para políticas públicas eficazes e eficientes, a arquitetura do Cadastro Único com as informações mais importantes e o significado político e administrativo dessa política pública para a efetivação da equidade social, ou seja, a prevenção e combate das situações de sofrimento humano e social representadas pela situação de pobreza e extrema pobreza em que se encontra parte da população.

1. ORIGEM DO CADÚNICO E A RELEVÂNCIA DAS BASES INFORMACIONAIS

Em decorrência da promulgação da Constituição Federal de 1988 com sua identidade cidadã e acento específico nas garantias de direitos, especificamente os direitos sociais, em 2001, foi instituído oficialmente por meio do decreto presidencial nº 3.877 o Cadastro Único. A estrutura geral contempla um formulário de cadastramento



único da população brasileira em situação de vulnerabilidade social tendo como uma das prioridades orientar a organização dos programas sociais do Governo Federal.

Para que fosse possível elaborar políticas públicas de qualidade para a população, o Cadastro Único se tornou um verdadeiro aliado do governo, tendo em vista que,

O CadÚnico coleta e disponibiliza informações atualizadas periodicamente para 20 programas sociais federais a respeito de um amplo quadro de informações socioeconômicas de 27 milhões de famílias, quase 80 milhões de pessoas de baixa renda, isso é, famílias com rendimento menor ou igual a meio salário mínimo (Direito; Koga, 2020).

Com a percepção da necessidade de atuar em vista da equidade social, sabendo das situações de pobreza e extrema pobreza, o dever e responsabilidade do estado e as conquistas constitucionais, o país iniciou a estruturação dos primeiros programas de transferência de renda tendo como prioridade combater a pobreza crescente (WWP, 2016). Nesse contexto histórico, uma base de dados ampla, diversa, transparente e, simultaneamente, simples e acessível para todas as esferas do poder público tornou-se estratégica e condição de eficácia e eficiência para as políticas públicas.

Especificamente para a Assistência Social, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) “é instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações, com a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional” (Brasil, 2022). O objetivo é que, com uma estrutura robusta, com essa base informacional estratégica, a assistência social possa mapear e identificar a situação das famílias de baixa renda e, assim, melhor atender às suas necessidades.

Uma estrutura de informações em nível quantitativo e qualitativo tem condições de oferecer segurança ao gestor público para que avalie as necessidades reais da população e possa propor políticas públicas adequadas. Uma base informacional deve combinar os traços relevantes do contexto social e, especialmente, das pessoas que serão beneficiadas, atentando para a combinação de características que demonstrem as peculiaridades individuais, familiares e locais. Quanto mais detalhados os dados, melhor será a visão de



conjunto que torna as escolhas e as políticas públicas dinâmicas, sólidas, assim como promovem o bem-estar de todos.

O Brasil, que é um país de dimensões continentais, além da busca incessante pela ampla participação dos cidadãos na tomada das decisões políticas, precisa de uma estrutura de informações que expresse essa pluralidade, que é um fator essencial para a construção de estratégias combinatórias em vista das escolhas assertivas e necessárias para a equidade social, por exemplo: a otimização dos recursos disponíveis, eleição de prioridades, critérios de igualdade em geral, dimensões dos maiores índices de sofrimento humano, desigualdades injustas ou degradação ambiental.

O formulário foi criado, inicialmente, para servir como base exclusiva e obrigatória para a futura concessão da maioria dos programas sociais do Governo Federal e interage com programas estaduais e municipais. No entanto, o governo enfrentou dificuldades ao operá-lo em âmbito nacional, tendo em vista que, para uma organização mais efetiva, fazia-se necessária uma ação articulada dos setores de assistência social, educação e saúde (Torres, 2016).

A evolução da organização do CadÚnico é representativa da vontade dos gestores quando estes têm como objetivo o atendimento das necessidades básicas da população mais sofrida e sua atuação está em sintonia com a Constituição. Quanto mais integrada, dinâmica e transparente é a gestão pública democrática, maior é a necessidade de ser aprimorada devido aos interesses, limites e mudanças que ocorrem no contexto social. A rotina da população e dos gestores demanda por ações que visem a transparência e divulgação dos atos administrativos, dos projetos em execução e da planificação em geral. A atualização dos dados oferece à comunidade a oportunidade e as condições de acompanhar a evolução das políticas de assistência social e a melhoria das condições de bem-estar em geral.

O marco temporal de expansão do formulário do Cadastro Único se deu a partir de 2004, com a instituição prévia do Programa Bolsa Família (Direito; Koga; Lício; Chaves, 2016). Este, por sua vez, foi regulamentado pela Lei nº 10.836 de 2004, e é conhecido mundialmente “como um dos maiores e mais importantes programas de transferência de



renda condicionada no mundo para populações em situação de pobreza e pobreza extrema” (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023).

O Bolsa Família unificou os benefícios de programas anteriores: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Com essa medida, foi possível implementar o Cadastro Único em todos os âmbitos da federação e, de forma progressiva, cadastrar as informações das famílias. Essa estratégia ofereceu as condições básicas para o acompanhamento e a orientação do público a respeito de políticas públicas (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023).

Em 2011, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal foi incluído no artigo 6-F da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que foi regulamentada pelo Decreto nº 11.016, de março de 2022 (Brasil, 2022). Atualmente, é o maior mecanismo de acesso da população de baixa renda às políticas públicas de saúde e assistência social, na medida em que fornece ao gestor público das três esferas da federação brasileira a possibilidade de conhecer e mapear as vulnerabilidades sociais daquele determinado grupo de pessoas.

A partir do Programa Brasil Sem Miséria (BSM), em 2011, a utilização do Cadastro Único aumentou de forma exponencial. Atualmente, 38 programas federais utilizam as bases informacionais contempladas no CadÚnico, seja “para selecionar beneficiários para diversas iniciativas voltadas ao público de baixa renda” seja para monitoramento e acompanhamento do resultado das ações do governo por meio da sua base de dados (Direito; Koga; Lício; Chaves, 2016).

Em março de 2024, havia no Cadastro Único 41.950.775 famílias cadastradas, sendo 21.328.900 em situação de pobreza (51%), 7.811.526 (19%) de baixa renda e 12.810.349 (31%) de famílias que recebem acima de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, ou seja, R\$ 706,00 (CECAD, 2024). A totalidade de famílias cadastradas, correspondem a 96.475.877 pessoas. Destas, 55.083.325 são beneficiárias do Programa Bolsa Família. Ainda, 5.517.024 recebem Benefício de Prestação Continuada (BPC), ambos programas de transferência de renda condicionada, atrelada à Assistência Social (Observatório do Cadastro Único, 2024).



Para que seja possível a efetivação de uma política pública, o planejamento, a elaboração, a forma de participação e a execução deve ser voltada para as pessoas com necessidades específicas, inseridas nos contextos específicos. O objetivo é atender a uma pretensão de mudança da realidade daquele grupo. Para tanto, destaca-se a relevância desse instrumento de coleta de informações que sirvam de base durante todo o processo. A adequada estruturação de uma política pública compreende, também, o diagnóstico, a escolha das ferramentas para a sua melhor efetivação e o acompanhamento da execução e avaliação finais.

O Cadastro Único passou por diversas mudanças de ordem tecnológica, política, financeira, inovativa e gerencial, transformando, assim, o modo de operacionalização por parte do ente público gestor. Contudo, a Assistência Social ainda tem muitas mazelas a serem solucionadas (Neto; Pereira; Deus, 2020). Destaca-se o seu pouco alcance em municípios de pequeno porte, onde as informações nem sempre são coletadas de modo adequado para, posteriormente, serem catalogadas pela estrutura do cadastro. O Cadastro Único é um instrumento que precisa ser atualizado e arquitetado em função da responsabilidade do Estado para com a promoção de bem comum. Uma visão individualista ou utilitarista dessa “instituição pública” retrata a miséria política do gestor e a adulteração das bases mais importantes da democracia.

2. A ARQUITETURA DO CADASTRO ÚNICO NO BRASIL

A estratégia de preenchimento das informações do Cadastro Único é de responsabilidade do gestor público municipal ou via Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), com caráter de entrevista. O entrevistador coleta as informações fornecidas pelo responsável familiar (RF), que levará ao conhecimento do órgão todas as particularidades daquela residência (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024).

O formulário, tem o seu item 01 (identificação do domicílio e da família) dividido em blocos, de 1 a 3 (onde 1 representa identificação e controle, 2 características do domicílio



e 3, família). O bloco 1) identificação e controle é destinado exclusivamente à atribuição do código familiar, para controle do gestor público.

O formulário padrão busca identificar o que é específico do domicílio e da família, as características da pessoa; sua vinculação a programas e serviços; casos de pessoas em situação de rua; e outros de representação legal. Basicamente, são quatro formulários preparados para coletar as informações necessárias ao mapeamento dos entrevistados, essa é a base informacional estratégica para as políticas do Estado e dos governos (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024).

O cadastramento é feito com base na quantidade de pessoas que residem no mesmo imóvel, não necessitando ser parentes consanguíneos para que todas, independente do laço entre elas, sejam mapeadas. É o caso, por exemplo, de moradias compartilhadas, albergues, entre outros.

Por ocasião da atribuição do código familiar pelo entrevistador, dependendo de a visita ocorrer no domicílio ou quando do comparecimento ao CRAS, são incluídas outras informações mais específicas, o que demonstra que os dados são os mais fidedignos possíveis, isso porque são ofertados diretamente pelos entrevistados. Também são coletados os dados sobre o endereço, na coleta da informação no bloco 2, que visa descrever outros detalhes que se referem às características do domicílio, sendo contemplados, com riqueza de detalhes a situação da moradia da pessoa (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024).

Essa é uma dimensão qualitativa que retrata desde o material predominante no piso do domicílio a quantos cômodos possui a moradia, quantos são destinados aos dormitórios, qual o material das paredes da residência, se possui água canalizada, se há banheiro na casa, como é feito o escoamento do esgoto sanitário, como é descartado o lixo, se a rua é pavimentada e com que tipo de material e, também, a respeito do tipo de iluminação que é utilizada no domicílio (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024).

A descrição da família, no bloco 3, compreende as informações sobre as características da identidade cultural, isso é, serem ou não indígenas ou quilombolas, a



qual povo pertencem e o local da moradia (se em reserva ou não). Além disso, o questionário também pergunta se alguém da família já foi internada, abrigada ou privada de liberdade no período de doze meses anteriores ao cadastramento, levantando as informações-chave para o atendimento dessas demandas, que refletem uma dimensão qualitativa relevante porque destacam as especificidades que podem orientar políticas públicas específicas para o bem-estar social, a qualidade de vida, a integração social e a garantia dos direitos culturais.

Em seguida, nos blocos 4 a 8 do formulário, são cadastrados também os componentes moradores do domicílio que informam a renda e as despesas mensais, como energia elétrica, água e esgoto, gás, carvão ou lenha, alimentação, higiene e limpeza, transporte, aluguel e medicamentos de uso regular. Ainda, quais os estabelecimentos de saúde (EAS/MS) e assistência social (CRAS/CREAS) que o grupo familiar recorre e é atendido quando necessita.

O bloco 4 tem como objetivo a identificação do morador, é o bloco no qual são coletados os documentos pessoais, identifica-se a nacionalidade (o componente declara se é estrangeiro ou não), sua raça, grau de escolaridade (mesmo que não esteja no momento frequentando um estabelecimento de ensino – estudando), trabalho e remuneração e se há algum membro da família com alguma deficiência ou necessidade específica.

No bloco 9, é determinado um responsável familiar (RF), ou seja, quem declara as informações e, especialmente, atualiza os dados quando necessário ou diante de alguma intercorrência específica.

O bloco 10, cuja responsabilidade é do município, há um campo capaz de identificar o trabalho infantil, denunciando-o aos órgãos competentes para que procedam a devida fiscalização e sejam tomadas as medidas cabíveis.

A arquitetura do Cadastro Único, em específico, busca suplementar qualitativamente as informações sociais destinando um espaço para as pessoas em situação de rua, nesse espaço cadastra-se o morador, levanta seus dados pessoais, bem



como sua rotina cotidiana: onde dorme, local da sua alimentação, como faz para ganhar algum dinheiro, se já foi atendido pelo CRAS/CREAS do município, entre outros.

Outra informação específica e estratégica está no formulário suplementar número 3, em formulário específico, destinado a situações que demandam representação legal. Cada família recebe um NIS (Número de Identificação Social), que tem como objetivo a concessão dos benefícios de transferência de renda (Torres, 2016, p. 19).

A arquitetura informacional desse banco de dados contém informações específicas e com riqueza de detalhes que são utilizadas nas diversas áreas da administração pública, com metodologias apropriadas e destinadas a objetivos específicos, conforme a demanda verificada e o contexto daquele período.

Destaca-se, pela sua força estratégica para a concretização do bem-estar, o recorte sobre as pessoas mais vulneráveis, ou seja, dentre os vulneráveis, “os vulneráveis mais vulneráveis na sociedade”. Isso porque são dados diferentes dos coletados nas entrevistas de outras organizações, como o IBGE, por exemplo. O mapeamento das regiões periféricas e hiperperiféricas, especialmente das cidades, oferece as informações para atender as demandas dessa parcela da população em situação de maior sofrimento. Essa pluralidade que constitui a realidade brasileira desafia a capacidade de escolha do gestor, assim como a percepção de particularidades que podem fazer gerar ações específicas durante a gestão. Nesse sentido, esclarece Sen (2018, p. 43): “Os desafios da escolha em grupo podem ser extensivos e exigentes, em particular devido aos interesses e preocupações divergentes de seus membros”.

Por sua vez, a assistência social coleciona tais dados e repassa para o governo federal, que pode utilizá-los de maneira estratégica para políticas públicas que alcancem ainda mais pessoas que estão em situação de alta vulnerabilidade social, determinando o espaço territorial onde o poder público precisa dar atenção prioritária³.

³ O Programa Brasil sem Miséria foi instituído em 2011, via Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Utilizando-se dos dados do CadÚnico como referência para a concessão de benefícios, em quatro anos, fez com que mais de 22 milhões de pessoas saíssem da situação de extrema pobreza. Baseia-se em três grandes pilares: garantia de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva, para atuar diretamente no alívio imediato da situação de extrema pobreza, aumentando a capacidade de inserção no mercado de trabalho e melhorando o acesso aos serviços e políticas públicas. Por meio do Cadastro Único é que o



3. AS INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL⁴

As informações coletadas pelos formulários do Cadastro Único compõem uma base de dados completa, sensível e, quando bem operada, pode direcionar inúmeras políticas públicas criadas visando à atenção às pessoas de baixa renda ou em vulnerabilidade social tendo como meta a equidade social e a diminuição das desigualdades injustas, conforme previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988).

O objetivo central do Cadastro Único é reunir o maior número de informações sobre a população caracterizada como em situação de maior vulnerável social. Por meio desse instrumento, é possível elaborar um diagnóstico confiável sobre quais são as suas maiores vulnerabilidades e encaminhá-las para os programas sociais existentes (Bichir, 2016).

Apesar de haver, em âmbito municipal e estadual, diversas políticas públicas relevantes, este estudo foca nas políticas públicas cuja iniciativa é do governo federal, especificamente, conforme mencionado, o Programa Bolsa-Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Programa Minha Casa, Minha Vida.

O Programa Bolsa-Família é o maior programa de redistribuição de renda do país. Reconhecido internacionalmente, a sua criação conta com estratégias focadas nas condicionalidades e nas chamadas “portas de saída”. A sua organização eficaz e eficiente contribuiu para a saída do Brasil do Mapa da Fome (EBC, 2023). Atualmente, considerando modificações que ocorreram, inclusive na sua nomenclatura, essa política pública tem como objetivo a proteção das famílias por meio da garantia de renda às que estão em situação de pobreza (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, 2024).

programa identifica os municípios onde residem os mais necessitados e monitora o número de atendidos em determinado período (Secretaria de Relações Institucionais, 2015).

⁴ A assistência social está inserida na Constituição Federal, no artigo 6º, como um direito social (Brasil, 1988). O artigo primeiro da LOAS diz que ela é “Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Brasil, 1993). Dessa forma, as políticas sociais contribuem para a satisfação do objetivo da Constituição em proteger o cidadão por meio da assistência.



Os procedimentos de escolha, em específico das ações que visam beneficiar as pessoas em situação de grave vulnerabilidade, precisam ser regidos por métodos e análises que não condizem com escolhas pelo critério da maioria, utilizado para ambientes com duas opções ou nas eleições periódicas. Por isso, Sen (2018, p. 56) esclarece: “Todavia, eles são totalmente inadequados para muitos outros problemas de escolha social”. Nesse caso, as decisões referidas acima.

A relação entre o Cadastro Único e o Bolsa Família é de cooperação e conexão estratégica, uma vez que um dos requisitos para que a família possa obter o benefício é que esteja cadastrada com as suas informações atualizadas e ter a renda per capita de R\$ 218,00 mensais, critério que a enquadra nos requisitos do programa. A relevância do cadastro atualizado e completo deve-se à metodologia que prevê a revisão permanente das informações sobre a situação familiar e o contexto social para acompanhar a necessidade de enquadramento no programa e, dessa forma, continuar usufruindo do benefício (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, 2024).

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem previsão na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/93, que, no artigo 20, determina “a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (Brasil, 1993).

Esse benefício está atrelado ao Cadastro Único desde o credenciamento do beneficiário que dele necessita. A identificação da pessoa com deficiência pode já ter sido feita via entrevista cadastral e, a partir da verificação da renda, podem ser tomadas as medidas para a obtenção do benefício no CRAS. Quando a pessoa é cadastrada e tem seus dados coletados, está autorizada a requerer o benefício no INSS⁵, conforme determina a LOAS.

⁵ Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

§ 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social.



O segundo benefício que atende às pessoas cadastradas no CadÚnico é o PRONATEC, que foi instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, objetivando democratizar a educação por meio da oferta de cursos de educação técnica e profissionalizante, de nível médio presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, de acordo com o artigo primeiro da lei em comento (Brasil, 2011).

O PRONATEC atende, prioritariamente, os beneficiários dos programas federais de transferência de renda, ou seja, Bolsa Família, por exemplo, que está conectado com a base de dados do CadÚnico. Nessa dinâmica de organização de política pública, a lei previu, com especial preocupação, o estímulo à participação das mulheres que atuam como responsável familiar (RF) e beneficiárias dos programas de transferência de renda. Ainda, essa política pública, prevê o pagamento de uma bolsa-formação (Brasil, 2011).

O Programa Minha Casa, Minha Vida, por sua vez, é o programa habitacional do governo federal, que oferece subsídio, com recursos do próprio governo, para a aquisição de moradias para famílias enquadradas em determinadas faixas de renda. As faixas de renda contemplam as famílias com renda mensal bruta de R\$ 2.640,00 até R\$ 8.000,00 (neste último caso, desde que haja uma contrapartida do requerente com recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS) (Caixa, 2024).

As faixas de renda são previamente definidas via Cadastro Único, sendo fator de seleção ou exclusão prévia do programa o requerente não estar com o cadastro atualizado ou com informações incompletas e/ou incorretas.

Além dos citados, existem outros programas do governo federal que utilizam os dados do Cadastro Único para a sua organização, por meio de políticas públicas de assistência social, destacam-se: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PAA), o Programa Criança Feliz, o Serviço

§ 2º Os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta Lei. (Brasil, 1993)



de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, entre outros.

As políticas públicas, cuja missão é específica do Estado e dos governos, são fundamentais para o desenvolvimento integral das pessoas e para a equidade social, além de incentivar o desenvolvimento econômico. As “portas de saída” para as pessoas em situação de vulnerabilidade social representam as condições para escolherem o que consideram importante para a sua vida e vivência em sociedade. Essa condição é impossível para as vítimas das desigualdades injustas. A liberdade torna a vida mais rica e dinâmica e as pessoas mais completas e integradas (Sen, 2000, p. 29). Desprezar o papel central do Estado retrata uma concepção deficiente da democracia, da responsabilidade dos estados e de justiça.

4. SOBRE A RELEVÂNCIA DAS BASES INFORMACIONAIS⁶ PÚBLICAS PARA A JUSTIÇA SOCIAL

A relevância do Cadastro Único para as políticas públicas de assistência social é amplamente reconhecida e demonstra quão decisiva é uma base informacional bem estruturada para escolhas políticas e sociais adequadas. Entretanto, muitas vezes, o próprio instrumento apresenta deficiências na sua efetividade, dificultando que seja coletada a totalidade das informações estratégicas da população, especialmente, “daqueles mais vulneráveis entre os mais vulneráveis”. Isso porque, normalmente, quando ocorre a alternância de poder na gestão político-administrativa, muda também a forma de gerir o programa, impactando diretamente a coleta das bases informacionais que conectam os governos federal, estadual e municipal.

⁶ Adota-se a seguinte definição para análise: “Qualquer juízo avaliatório depende da verdade de alguma informação e é independente da verdade ou falsidade de outras. A ‘base informacional de um juízo’ identifica a informação da qual o juízo é diretamente dependente e – de forma não menos importante – afirma que a verdade ou falsidade de qualquer outro tipo de informação não pode influenciar diretamente a correção do juízo. A base informacional de juízos de justiça específica, desse modo, as variáveis que estão diretamente envolvidas na avaliação da justiça de sistemas alternativos de ordenamentos (sendo o papel de outras variáveis, se tiverem algum, puramente secundário)”. (SEN, Amartya. Desigualdade reexaminada. Tradução: Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Record, 2001, p. 127).



Para melhor entendimento sobre a importância das bases informacionais para a tomada de decisões políticas, é fundamental que exista um incentivo ao debate público para o esclarecimento dos fatos e uma boa organização burocrática para a sua verificação e transparência. Evita-se, assim, as incompreensões, conforme destaca Sen (2018, p. 36;37): “Todavia, na ausência de um escrutínio crítico, um amplo alcance público pode igualmente distorcer a compreensão das pessoas sobre os problemas e fatos”; “Assim como a liberdade de expressão é importante para a democracia, também o são as instalações bem organizadas e de confiança para a ‘verificação dos fatos’”. Para o vigor das políticas públicas, estas são dimensões indispensáveis.

Entretanto, para que possa ser realizado um trabalho de qualidade, satisfazendo o objetivo do Cadastro, urge a necessidade de uma “cultura administrativa da gestão da informação” (Neto, Pereira; Deus, 2020).

Na mesma direção, pode-se sublinhar que o Cadastro Único tem por missão identificar o público-alvo para as políticas sociais e qualificar o processo de monitorar e avaliar as famílias. A base de dados do CadÚnico é estratégica também para isso (Direito; Koga; Lício; Chaves, 2016).

A utilização do Cadastro Único de modo integrado, por meio de mecanismos de cruzamento de dados, entre todos os usuários, de forma organizada, pode oferecer uma redução efetiva das vulnerabilidades respeitando o perfil socioeconômico — e biopsicossocial — de cada família e dos indivíduos que a compõe (Direito; Koga; Lício; Chaves, 2016). É um grande aliado na satisfação da necessidade do grupo familiar e da própria comunidade na qual está inserida.

Ainda sobre o manejo estratégico do banco dos dados, Direito et al (2020), esclarece que: “Não é adequado dizer que há um ‘controle’ central” deste sistema. Entretanto, o cruzamento efetivo de dados proporciona um melhor nível de incontestabilidade. Com igual ênfase, pode-se afirmar: “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” (Direito; Koga; Lício; Chaves, 2016). A gestão



permanente e integrada dos dados, portanto, é a melhor forma de utilização da base informacional do programa.

A realização das políticas sociais para a satisfação das necessidades da população, seu bem-estar e a efetivação dos direitos fundamentais está vinculada a um bom gerenciamento das informações coletadas por mecanismos como o CadÚnico. De acordo com Castro (2012), a política social:

[...] busca realizar dois objetivos conjuntos que são a proteção social e a promoção social para dar respostas aos direitos sociais e a outras situações não inclusas nos direitos as quais dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, inclusive os relacionados à pobreza e à desigualdade.

A base informacional, nesse contexto, é estratégica, porque esclarece, de forma integrada, a relação entre a proteção social e a promoção social, que são aliadas e tornam conhecidas as necessidades das famílias cadastradas, que necessitam dos benefícios das políticas de assistência que promovem a equidade social. Essa prerrogativa é alcançada devido aos dados que foram levantados e estão contemplados nessa base de dados.

As garantias de direitos previstos na legislação são parte de uma visão protetora das pessoas e da organização social equilibrada e com ampla participação da população nas decisões que são tomadas. A concretização das garantias legais por meio das políticas públicas adequadas, terão mais vitalidade quanto mais acreditados forem os dados disponíveis sobre a realidade em geral. A conjugação entre a efetivação dos direitos e a política de redistribuição de renda pode fazer uma grande diferença, conforme explica Sen (2000, p. 214): “Contudo, os incentivos econômicos, por mais importantes que sejam, não substituem os incentivos políticos, e a ausência de um sistema adequado de incentivos políticos é uma lacuna que não pode ser preenchida pela operação de estímulos econômicos”.

As políticas públicas de assistência social são meios para a promoção da equidade social, ou seja, um conjunto de ações que contribuem efetivamente para o bem-estar geral e, diretamente, para a autonomia ou a tomada de decisões com liberdade. Essa é uma



liberdade instrumental, qual seja, a segurança protetora. São essenciais para evitar a pobreza extrema, assim como para situações de emergência. O objetivo final deve ser a melhoria da condição de vida, conforme Sen (2000, p. 44): “A importância da liberdade de emprego e prática de trabalho é crucial para a compreensão das valorações envolvidas”.

As políticas públicas de assistência social visam oferecer a necessária segurança social. Promover a proteção social significa ter: “segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar”. A segurança de sobrevivência não é compensar um salário ruim, mas sim garantir que quem não possa exercer atividade por alguma razão, tenha formas monetárias de garantir sua sobrevivência (Brasil, 2004, p. 25). A geração de empregos como uma forma liberdade de escolha é representativa da efetividade de uma política que contribui para a segurança pessoal, familiar e social, assim como para evitar a dependência permanente do Estado.

Entretanto, considerando o interesse desta abordagem para que esse instrumento seja cada vez mais completo e retrate a realidade dos brasileiros para a efetividade das políticas públicas em vista da justiça, sublinha-se que uma das falhas amplamente criticadas do CadÚnico é que a sua base de dados possui muitas inexatidões devido às deficiências de dados existentes desde a sua origem, ou seja, quando ocorre o cadastro e a coleta de informações dos entrevistados. Os itens, normalmente, citados como deficientes são os documentos pessoais que são reflexo de uma sociedade sem acesso amplo aos direitos básicos: saúde, educação, moradia e cidadania. Em outra direção, as limitações referem-se ao preenchimento ou estrutura do próprio formulário, algumas respostas permitem subjetividades, o que compromete a operacionalização dos programas que dependem do Cadastro e, conseqüentemente, a percepção da necessidade e o planejamento de possíveis novas políticas públicas (Farias; Dias, 2018).

O CadÚnico permite a identificação e a caracterização do público-alvo, com informações detalhadas não somente a respeito da renda, mas também composição familiar, condições de moradia, educação e saúde, proporcionando ao governo uma base estratégica para definir quem são os beneficiários dos diversos programas sociais. Uma



base informacional com dados consistentes contribui estrategicamente para a otimização dos recursos, normalmente insuficientes, e para a transparência política e administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de uma base informacional com riqueza de dados, tanto gerais quanto específicos, e com credibilidade com a população e Estado é essencial para a vitalidade das políticas públicas, especialmente visando a transparência política e administrativa, a utilização adequada dos recursos disponíveis, normalmente insuficientes, o combate à corrupção e a estruturação adequada de estratégias intermediárias em vista da equidade social.

Nesse contexto, é fundamental a superação das desigualdades injustas que tanto prejudicam o tecido social e a estabilidade política e ampliam o fosso de divisões, incompreensões, fanatismos e estratégias de dominação daqueles com maior poder de influência e estratégias de organização sobre os demais. O vigor da democracia depende, em grande medida, da correção dessas mazelas que o CadÚnico pode descobrir e esclarecer quanto melhor for sua organização, celeridade e completude dos dados.

A defesa do CadÚnico e a correção das suas inconsistências representa a maturidade política e administrativa dos gestores públicos em vista do melhor bem-estar da população, das instituições e da população em geral, que o percebe como uma das ferramentas estratégicas e relevantes para a concretização da justiça e a afirmação e renovação da democracia.

Finalmente, a existência de falhas não desmerece a arquitetura informacional robusta do CadÚnico, mas evidencia o seu vigor, que será cada vez mais reconhecido quanto mais completo, divulgado, atualizado e tecnicamente seguro. Esta abordagem contribuiu para que esse mecanismo seja conhecido, investigado e beneficie as pessoas que mais sofrem por causa da perpetuação histórica das desigualdades injustas.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BICHIR, Renata. **Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil**. 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/nec/a/M5XFdvfntQWHTHFZk7FKwwJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 11.016 de 29 de março de 2022**. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 08 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. 2004. Disponível em:

<https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/servicosocial/files/2015/06/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Assist%C3%A2ncia-Social-PNAS1.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2024.

CAIXA. **Minha Casa, Minha Vida - Faixa I**. 2024. Disponível em:

<https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/faixa-i/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 18 jul. 2024.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. *In: Economia e Sociedade*. Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ecos/a/RQb5YRq9hpV5RDkjbNL69zr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 jul. 2024.

CECAD. **Cadastro Único**. 2024. Disponível em:

<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em: 18 jul. 2024.



COSTA, Delaine Martins; MAGALHÃES, Rosana; CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa. 2023. In: **Cadernos de Saúde Pública**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/J4P9BbjBcVZHxwbwQNc6Xgx/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália Massaco. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 54(5):1286-1306, set/out. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hN7JX7kx6gFLSN38NZmwtDn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2024.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália Massaco; LÍCIO, Elaine Cristina; CHAVES, Jeniffer Carla de Paula N. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. In: **Internacional police centre for exclusive growth**. 2016. Disponível em: https://ipcig.org/pub/port/OP327PT_O_Cadastro_Unico_como_instrumento_de_articulacao_de_politicas_sociais.pdf. Acesso em: 08 jun. 2024.

EBC. **Bolsa Família**: a trajetória do programa que tirou o Brasil do mapa da fome. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202310/bolsa-familia-a-trajetoria-do-programa-que-tirou-o-brasil-do-mapa-da-fome>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Formulário principal de cadastramento**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/publicacoes-1/cidadania/Principal.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Programa Bolsa Família 20 anos**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 04 jun 2024.

NETO, José Vicente de Deus; PEREIRA, Bergson Almeida; DEUS, Tarcisio Rocha Vicente de. O uso do Cadastro Único como ferramenta para o diagnóstico e planejamento na Assistência Social. In: **Id on Line – Revista Multidisciplinar e de Psicologia**. v. 14. n. 53. p. 231-246. Dez/2020. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/2711/4513>. Acesso em: 11 jun 2024.

OBSERVATÓRIO DO CADASTRO ÚNICO. **Observatório do Cadastro Único v1.3.3**. 2024. Disponível em: <https://painéis.cidadania.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html>. Acesso em: 08 jun 2024.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: Autonomia, dinheiro e cidadania. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.



SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS. **Brasil Sem Miséria**. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria>. Acesso em: 30 de jul. 2024.

SEN, Amartya. **Escolha coletiva e bem-estar social**. Tradução de Laura Nereu Reis. Coimbra: Almedina, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução: Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Record, 2001.

TORRES, José Carlos da Exaltação. **Cadastro Único: tecnologia de reclassificação social**. Salvador: EDUFBA, 2016. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/qprrp>. Acesso em: 10 jun 2024.

WORLD WITHOUT POVERTY (WWP). **Breve Histórico do Cadastro Único**. 2016. Disponível em: https://www.wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/breve_historico_do_cadastro_unico.pdf. Acesso em: 18 jul 2024.