



CADÚNICO: sobre a configuração da pobreza e das Políticas Públicas no Brasil

Entrevista com a Secretária Adjunta de Assistência Social - SEDES/MA, Margarete Cutrim¹ realizada pela Prof.^a. Dra. Annova Miriam Ferreira Carneiro²

Annova Miriam Ferreira Carneiro:

Como é do seu conhecimento, o Cadastro Único tem como escopo a geração de dados e informações para o planejamento de políticas públicas, notadamente aquelas direcionadas ao enfrentamento das desigualdades sociais. Considerando seu envolvimento nesse espaço temático, na condição de Assistente Social, Pesquisadora e Gestora e, tomando-se como referência empírica o Estado do Maranhão, pergunto:

- 1) Quais políticas sociais, nesse Estado subnacional, fazem uso das informações armazenadas pelo Cadúnico?
- 2) Que questões referentes a essa forma de cadastramento vêm sendo apontadas por essas políticas e, particularmente, no âmbito das instituições relacionadas à Política de Assistência Social?
- 3) Que implicações e importância do Cadúnico para a implementação do Auxílio Brasil?

Margarete Cutrim

Os agentes públicos e trabalhadores das políticas públicas que exercem as funções de gestores de políticas setoriais, conselheiros e operadores/as dos serviços e benefícios sociais são convededores da importância que o CadÚnico³ representa no planejamento e

¹ Assistente Social, Mestra em Políticas Públicas/UFMA. Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP/UFMA), Secretária Adjunta de Assistência Social - SEDES/MA

² Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão. Membro do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP). Tem experiência na área de Políticas Públicas trabalhando, principalmente, com as seguintes temáticas: assistência social, município, direitos, políticas públicas e SUAS

³ O CadÚnico foi instituído por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Em 2003 integrou a base de dados do Programa Bolsa Escola, com atualização de informações das famílias beneficiadas e, no mesmo ano foi criado o Programa Bolsa família, que se constitui, ainda hoje, como o principal usuário do CadÚnico, embora o PBF tenha sido, recentemente, reconfigurado e denominado Auxílio Brasil.



na execução das políticas sociais, na medida em que ele se constitui em base de dados para a tomada de decisões sobre onde e como intervir na realidade de pobreza e exclusão social dos grupos populacionais mais vulnerabilizados em decorrência das desigualdades econômicas, de raça, etnia, gênero, dos ciclos de vida e das condições de deficiência, dos preconceitos e violação de direitos, da ausência de acessos a serviços públicos e de oportunidades de participação política, dentre outras.

Este é, portanto, instrumento nacional que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, em todo os territórios municipais, a partir do registro de informações sobre as **características do domicílio**: situação do domicílio (urbano ou rural), condição de propriedade, tipo (casa, apartamento, cômodo), número de cômodos, tipo de construção, abastecimento de agua, tipo de iluminação, escoamento sanitário, destino do lixo, número de moradores, e sobre a **Identificação e características das pessoas**: nome completo, data de nascimento, sexo, local de nascimento, nacionalidade, filiação, estado civil, presença e tipo de deficiência, cor, documentação (NIS, Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, CTPS, CPF, Título de Eleitor), frequência escolar, grau de instrução, situação no mercado de trabalho, tempo de residência, rendimentos, gasto mensal com as principais rubricas de despesas e relação com o responsável familiar.

O Cadastro Único possibilita, também, a identificação de famílias que pertencem a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs), entre os quais estão os indígenas, os quilombolas, os extrativistas, pessoas em situação de rua e catadores de material reciclável, sob o entendimento de que vivenciam características distintas de desproteção e exclusão, e expressam a diversidade social dos povos brasileiros.

Esse processo é conhecido como Cadastramento Diferenciado, definido no art. 24 da Portaria MDS nº 177, de 16 de junho de 2011, embora as estratégias de cadastramento diferenciado tenham sido delineadas em 2004, com a identificação de famílias pertencentes a comunidades remanescentes de quilombos e povos indígenas, foram aprimoradas com a implantação da Versão 7 do Cadastro Único, iniciada em dezembro de 2010.

A versão 7 do CadÚnico possibilitou a obtenção de informações mais detalhadas dos grupos já identificados – indígenas, quilombolas e população em situação de rua, e ampliou a possibilidade de identificar outros grupos familiares como as que estão em situações, muitas vezes transitórias, mas que constituem forma específica de viver e/ou são alvo de preconceitos e/ou vulnerabilidades, em determinada conjuntura tais como



aquelas atingidas por empreendimentos de infraestrutura, presos do sistema carcerário, catadores de material reciclável etc.

Assim, ao possibilitar visibilidade e reconhecimento destes povos, cujas formas de viver e organizar-se refletem saberes e modos de vida que foram forjados em processos históricos e culturais diversos, o CadÚnico permite que os governos nacionais e subnacionais possam decidir sobre as políticas que melhor respondam às desproteções identificadas.

É importante ressaltar que na sua trajetória de aprimoramento o CadÚnico avançou, também, como instrumento estratégico para a convergência de políticas públicas voltadas para a população de baixa renda, a exemplo do Plano Brasil sem Miséria⁴, permitindo evidenciar, com maior clareza, a necessidade de superarmos a fragmentação que ainda marca a condução das políticas sociais. Evidenciou fatores sociais e culturais que afetam duplamente alguns grupos familiares, e cuja alteração está para além do enfrentamento à condição de pobreza monetária e no campo de intervenção de políticas setoriais isoladas. Ele se constitui uma base de dados que está sob a gestão federal, compartilhada e descentralizada com os estados, o Distrito Federal e os municípios⁵. Ou seja, ao aderirem ao Cadastro Único, todos os entes federados assumem compromissos e atribuições específicas, que devem ser executadas de forma articulada e complementar, constituindo-se parte importante do pacto federativo, no SUAS.

No Maranhão o cadastro tem sido referência para a definição dos públicos de diversos programas sociais estaduais, dentre os quais podemos citar o Programa de transferência de renda denominado **Bolsa Escola – Mais Bolsa Família**, implantado em 2015, para famílias de baixa renda inseridas no Cadastro Único, com crianças e adolescentes em idade escolar de 4 a 17 anos. É um benefício concedido uma vez ao ano, antes do início

⁴ O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado pelo governo federal em 2011, teve como objetivo a superação da extrema pobreza até o final de 2014. O Plano se organizou em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres.

⁵ Aos municípios compete identificar as famílias com baixa renda, em seus territórios, coletam as informações, no contato direto com o responsável familiar ou indivíduo sem família, digitalizam (aplicativo off-line) e transmitem à CAIXA ECONOMICA, que é o agente operador do CadÚnico. Os cadastros são processados pelo agente operador que atribuem um Número de identificação Social – NIS, de caráter único, pessoal e intransferível. A CAIXA devolve o resultado do processamento aos municípios por meio de um arquivo retorno. O NIS possibilita que os municípios localizem as pessoas cadastradas, atualizem dados do cadastro, na presença delas, verifiquem a situação do benefício. MDS (2014).



do ano letivo, com o objetivo de garantir a aquisição de material escolar, de interesse do estudante, por meio de cartão magnético, estimulando a frequência e permanência na escola.

Outro programa destinado a famílias de baixa renda, é o **Cheque Minha Casa**, criado em 2018, com o objetivo de apoiar a reforma, a ampliação ou melhoria de unidades habitacionais já existentes, com foco principal para a adequação das instalações sanitárias dos imóveis e com prioridades para residências onde vivam pessoas com deficiência e idosos.

O projeto **Minha Casa Melhor**, integrante do Programa **Cheque Minha Casa**, visa garantir o acesso a móveis e eletrodomésticos a maranhenses integrantes do CadÚnico. O benefício do Projeto tem valor unitário de **R\$ 600,00**, que é disponibilizado a cada beneficiário através de um cartão de débito, que pode ser usado por até 90 dias, a contar da sua entrega.

O **Programa Mais Renda**⁶ incorpora um conjunto de estratégias e ações que visam contribuir com a emancipação financeira e a melhoria da qualidade de vida da população beneficiada. O Programa oferece capacitação, fomento e acompanhamento técnico e gerencial desses grupos de empreendedores. Para participar do Mais Renda, o potencial beneficiário deverá obrigatoriamente:

I - Estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico

II - Atuar em empreendimentos produtivos individuais ou familiares relacionados à venda de alimentos, da beleza, da costura, da confeitoria ou estar desempregado e ter aptidão para tal área.

No período da pandemia, mais precisamente no pico das crises sanitária, econômica e social, de 2021, a inflação coloca em questão o que a família de baixa renda optaria por comprar: ao adquirir a comida não teria recursos para comprar o gás para produzir a alimentação, ou vice-versa, se comprava o gás de cozinha não teria como adquirir os produtos para produzir o alimento. Com a alta dos preços, muitas famílias tiveram que voltar a utilizar o fogão à lenha para cozinhar seus alimentos.

Nesse ano, o governo do Maranhão implantou diferentes programas, projetos e ações voltados para as famílias e indivíduos vulnerabilizados pela pandemia da Covid19, dentre

⁶ Os programas mencionados são implementados no estado do Maranhão.



os quais destacamos o **Vale Gás** voltado para o atendimento a 115.000 (cento e quinze mil) pessoas inscritas no CadÚnico. Cada pessoa beneficiada teve direito ao recebimento de 03 (três) vales.

Estes, entre outros programas sociais implantados no Maranhão, mas também em muitos dos estados subnacionais, considerando a base de dados do CadÚnico, têm revelado as desigualdades geradas historicamente, aprofundadas com as crises coexistentes nos anos de 2020 e 2021 e, ainda presentes em 2022, produzindo impactos nefastos sobre as várias gerações que com elas convivem. Esse cenário suscita a discussão sobre justiça social, responsabilidade social, financiamento de políticas essenciais, sobretudo em momentos de emergências e pandemias, e como o acesso a bens e serviços básicos precisa ser garantido.

O CadÚnico, além de constituir-se importante base de informações para estados e municípios na implementação de políticas públicas, tem uma funcionalidade peculiar na captação desses dados que é permeada pela relação direta entre técnicos e população, com escuta qualificada, busca ativa de grupos populacionais tradicionais e específicos, captação de situações que expressam a pobreza, em suas diversas dimensões, e compreensão do contexto vivido pelas famílias vulnerabilizadas ou vítimas de violação de direitos.

Esta diretriz, entretanto, sofre importante alteração por meio do Decreto Federal nº 11.016, de 29 de março de 2022, quando estabelece em seu Art. 7º - “O cadastramento das famílias será realizado pelos Municípios que tenham aderido ao CadÚnico **ou pelas famílias, por meio eletrônico**, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania, observados os seguintes critérios...”

O referido decreto estabelece o **Cadastro Único digital**, sob a justificativa de ampliação de acesso, possibilitando que a própria família ou indivíduo possa realizar um pré-cadastro e/ou a atualização cadastral no sistema, por meio de aplicativo eletrônico. Essa medida pode, contrariamente, dificultar o cadastramento das famílias e indivíduos, conforme foi constatado quando da gestão do Auxílio Emergencial, onde as pessoas não conseguiam acessar o aplicativo e outras não recebiam resposta sobre a sua aprovação ou concessão.

A parceria com estados e municípios na gestão do Cadastro Único é colocada em segundo plano, desrespeitando o pacto federativo, no SUAS, quando são realizadas alterações estruturais sem nenhum diálogo com gestores municipais e estaduais e sem consulta às



instâncias do SUAS. Ignora que o CadÚnico é porta de entrada para os beneficiários no Sistema Único de Assistência Social (Suas), com atendimento nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e com trabalho social que contribui com a emancipação das famílias, articulando com a segurança alimentar, com os bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que também está sendo completamente desconfigurado pelo Auxílio Brasil; com a educação, a saúde, por meio das condicionalidades de frequência escolar e a necessidade de acompanhamento regular da saúde, em parceria com os entes federados. Outra questão que o Decreto traz no inciso II do Art. 5º - é considerar família de baixa renda aquela que possui renda per capita de até meio salário-mínimo mensal. Ou seja, famílias com até 3 salários-mínimos, antes cadastradas para acesso a outros programas sociais, agora ficam inviabilizadas dessa prerrogativa, a não ser que “sua inclusão esteja vinculada à seleção de programas sociais implementados por quaisquer das esferas de Governo e o órgão ou a entidade executora do programa tenha firmado o termo de uso do CadÚnico, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania” conforme estabelece os incisos I e II do parágrafo único do mesmo artigo. Isto significa reduzir a cobertura de proteção social às famílias brasileiras.

A análise dos instrumentos de implementação de políticas sociais é, também, uma forma de “desvendar” a ação pública, uma vez que permite identificar e compreender as consequências que tais escolhas podem ocasionar na vida das populações. Em um momento de crise econômica, com aumento assustador da pobreza e da fome, desemprego e crescimento do emprego informal, inflação e alta de preços dos alimentos, onde se constata a triste realidade de pessoas em busca de ossos e pedaços de carne descartados pelos supermercados, o aumento constante e crescente do combustível, do gás de cozinha, dentre outros, torna dramática a realidade de vida da população brasileira. Ao mesmo tempo, as políticas públicas passam por um desmonte de suas capacidades de responder a estas questões, haja vista o desfinanciamento iniciado em 2016, com a Emenda Constitucional n. 95, que congelou os investimentos na área social, e se intensifica ano a ano com a redução dos seus orçamentos, no atual governo. Esses desmontes e as demais opções realizadas pelo atual governo agravaram as desigualdades e jogaram à própria sorte milhões de brasileiros e brasileiras.

Num contexto de queda do presidente, nas pesquisas eleitorais, enquanto candidato à reeleição, o governo federal recorre à estratégia de substituir o Programa Bolsa Família



pelo Auxílio Brasil numa tentativa de melhorar sua performance política junto às famílias de baixa renda. Aumenta o valor do benefício para o valor que vem sendo defendido pela sociedade desde a instituição do Auxílio Emergencial, e declara ter atendido toda a fila de espera – famílias cadastradas e com perfil para acesso ao benefício e que não tiveram acesso em decorrência da não disponibilidade orçamentária compatível.

Quando consideramos os dados analisados pelo Grupo de Trabalho de Vigilância, da Câmara Temática de Assistência Social, do Consórcio Nordeste, temos 582 mil famílias no Nordeste, em abril de 2022, que permanecem **na fila de espera do Auxílio Brasil**. Segundo a referida equipe técnica, este é um dado estimativo, ainda subnotificado, considerando a dificuldade na transparência de informações, atualizadas pelo governo federal, que possibilite o cálculo real. No Maranhão a estimativa é de 60.094 mil famílias em situação de pobreza e pobreza extrema sem acesso ao Programa Auxílio Brasil. Destas, 56.534 mil famílias estão em extrema pobreza (CECAD/SAGI/MC – consulta em 06/6/2022 – GT VIGILANCIA CN).

A substituição do Programa Bolsa Família por um outro – o Auxílio Brasil, nos indica como o estado brasileiro interfere na sociedade e com quais objetivos. Se compararmos o número de famílias atendidas com o Auxílio Emergencial (AE), instituído em abril de 2020, por meio da Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020, após pressão e mobilização social com o objetivo de minimizar os impactos da crise sanitária, com o número de atendidos atualmente pelo Auxílio Brasil, devemos considerar que um expressivo contingente de pessoas ficou sem acesso ao AE.

É importante explicitar que o AE foi direcionado a três grandes grupos de beneficiários: as famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais; os beneficiários do Bolsa Família; e os trabalhadores autônomos, informais e microempreendedores que não estão na base de dados do CadÚnico. Estes últimos não foram incorporados ao Programa Auxílio Brasil haja vista seus dados, não foram incluídos no Cadastro Único.

Com base nas informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania, constata-se, também, que em maio de 2022 o número de famílias na faixa de renda mensal de até R\$ 105,00⁷ per capita (extrema pobreza) alcançou 18,4 milhões, ou seja 300 mil acima do

⁷ Até o final do ano de 2021, o valor base de renda per capita para definir extrema pobreza era de até R\$ 89,00 e de R\$ 89,01 a R\$ 178 para pobreza. Com a sanção do Programa Auxílio Brasil, pelo presidente Jair Bolsonaro, em 30 de dezembro de 2021, esses valores passaram a ser de até R\$ 105 e de R\$ 105,01 até R\$ 210, respectivamente.



total de famílias que receberam o benefício (18,1 milhões) no mesmo mês. Não há, portanto, fila de espera, zerada, no âmbito do CadÚnico, como é apresentado nas narrativas do governo.

Concluindo, o contexto político tem gerado um forte sentimento de indignação aos defensores de direitos, operadores de políticas sociais, que contribuíram historicamente com a construção de modernos instrumentos institucionais para as políticas públicas, como os Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social (SUS e SUAS), sujeitos que proclamaram direitos e viveram as experiências dos conflitos e das mobilizações populares, que construíram mecanismos de discussão, pactuação e deliberação sobre as políticas públicas e de controle social sobre as ações de governos, se veem, agora, mais do que antes, diante da necessidade de ultrapassar a postura de resistência ou saída da cena pública, e se colocar disponível para a reconstrução de tudo que foi desconstruído, social e institucionalmente, por dentro de um jogo político que repõe privilégios a poucos e exclui a grande maioria. Um jogo que repõe a incivilidade nas relações sociais, configurando-se em um espantoso espetáculo que dizima vidas, sonhos e ideais.

REFERÊNCIAS

Boletim Social do Maranhão: Auxílios Emergenciais, desigualdade de renda e pobreza durante a pandemia. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC. v.3, n.1, jan./mar. – São Luís: IMESC, 2021.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadastramento diferenciado. Diversidade no Cadastro Único - Respeitar e Incluir. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2014.

IBGE 2022 – Comitê de Estatistas Sociais – Bases de dados – Cadastro Único. Acesso <https://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mds/cadastro-unico-dos-programas-sociais-cadunico.html>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022 – Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

