



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

Em meio ao debate sobre as mudanças recentes que provocaram a instituição do programa de transferência monetária, Auxílio Emergencial (AE), traz-se à tona, nessa edição do Boletim Social e do Trabalho, uma reflexão sobre o Cadastro Único (CadÚnico), banco de dados criado em 2001¹ e regulamentado em 2022 pelo Decreto nº 11.016, enquanto instrumento de identificação de demandantes de programas sociais no país.

Direcionado à população com renda mensal total de, até três salários mínimos ou de, até meio salário mínimo por pessoa, o CadÚnico foi idealizado como instrumento de inclusão social², orientado pelo lema “Conhecer para incluir”. Agregar informações sobre a situação da pobreza em todo o país é, portanto, uma potência do conteúdo do CadÚnico, uma vez que a partir dele, é possível conhecer a pobreza, territorialmente datada e situada, e realizar encaminhamentos aos programas sociais que compõem as políticas públicas brasileiras³.

A gestão do CadÚnico é processo descentralizado e compartilhado por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo esta última instância, a principal responsável pela identificação das famílias, registro das informações e atualização bianual dos dados ou quando alterada a realidade das famílias (mudança de composição, endereço, renda).

O processo de cadastramento é feito, prioritariamente, nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), equipamentos públicos criados em consonância com as institucionalidades construídas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). De acordo com dados divulgados pela Confederação Nacional de Municípios-CNN (2017), tal processo padece dificuldades, tanto em razão da falta de recursos financeiros, de estrutura física adequada para a efetivação do trabalho, quanto pelos

CadÚnico

É coordenado pelo Governo Federal e operado pelos Governos Estadual e Municipal, com o suporte da Caixa que gera os aplicativos de entrada no sistema e o Número de Identificação Social (NIS).

¹ O CadÚnico foi instituído por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001

² Sobre a configuração original do CadÚnico examinar MDSA (2017).

³ Conferir sobre o tema também em “CADASTRO ÚNICO: características, possibilidades e limites para a construção de diagnósticos socioeconômicos (2017)



problemas relacionados à contratação de pessoal qualificado para acolhimento dos demandantes⁴.

Nesse estudo do CNN (2017) foi possível constatar, ainda, que em 92% dos Municípios as informações armazenadas pelo Cadastro Único são utilizadas para ações de gestão, tais como a elaboração de instrumentos de planejamento. Todavia, esses se aplicam em instrumentos ligados tão somente à Política de Assistência Social, como: o planejamento de ações de busca ativa, a elaboração do Plano de Assistência Social.

Desse modo, embora, apresente dificuldades relativas ao efetivo cadastramento das pessoas, baixa visibilidade social e, para autores como Sposati (2021), reduzida aplicação, os dados do CadÚnico vem chamando a atenção pelo aumento do número de pessoas e famílias cadastradas no ano de 2022, o que pode ser visualizado nas **Tabelas 1 e 2** que retratam essa situação no Brasil, no Maranhão e em São Luís.

Tabela 1: Pessoas inscritas no CadÚnico- ago2012/abril 2022

Total de pessoas inscritas no Cadastro Único			
Referência	BR	MA	SLZ
ago/12	79.618.943	4.460.604	410.720
ago/13	83.634.758	4.608.562	427.538
ago/14	87.521.411	4.762.262	445.645
ago/15	79.713.876	4.438.514	370.220
ago/16	81.073.588	4.563.027	423.793
ago/17	81.238.365	4.572.603	457.231
ago/18	73.829.691	4.295.925	455.312
ago/19	77.467.360	4.384.988	473.520
ago/20	76.775.120	4.283.371	445.420
ago/21	78.927.781	4.282.845	426.625
abr/22	85.353.967	4.462.567	457.233

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Cidadania, 2022

Tabela 2: Famílias inscritas no CadÚnico- ago2012/abril 2022

⁴ O estudo da CNM realizado em 2017, contou com a participação de 1.635 gestores dos 5.568 municípios brasileiros, o que representa 30% desse Entes da Federação. (CNM,2017)



Famílias inscritas no Cadastro Único			
Mês/ano	BR	MA	SLZ
ago/12	24.201.831	1.311.774	128.726
ago/13	26.461.693	1.420.944	141.124
ago/14	28.644.611	1.531.642	151.858
ago/15	26.687.913	1.436.449	132.337
ago/16	27.577.027	1.499.596	157.115
ago/17	28.227.835	1.533.619	174.433
ago/18	26.551.733	1.448.183	178.069
ago/19	28.913.303	1.541.843	197.133
ago/20	29.337.569	1.525.592	188.658
ago/21	30.905.999	1.556.504	181.866
abr/22	35.086.638	1.710.643	201.100

Fonte: Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Cidadania, 2022.

Pelos elementos expostos e pela análise das **Tabelas 1 e 2**, é possível destacar três evidências importantes:

A primeira evidência relaciona-se ao aumento sistemático de famílias e pessoas em situação de pobreza no país, o que se ocorre, mais fortemente, nesse início de 2022. Essa forma de violência que é sistêmica e, portanto, resulta da desigualdade estrutural, acentua-se em razão de escolhas políticas que, deliberada ou de forma enviesada, acabam favorecendo uma parcela já historicamente privilegiada da sociedade.

A destituição material no Brasil se revela sob as mais diferentes feições, entre as quais: no desemprego, na ausência de moradia, nas características individuais dos domicílios, nas dificuldades de acesso aos serviços de saúde, nos limites da escola pública, na ausência de serviços de saneamento básico, na insegurança hídrica e alimentar.

A segunda evidência é a articulação do Cadastro com as políticas públicas. De um lado porque a adequada coleta de indicadores socioeconômicos possibilita a identificação das situações de carência material, para além do critério de renda. Tais dados, se corretamente utilizados, podem influenciar o processo de planejamento de políticas públicas conexas às demandas e necessidades reais.



De outro lado, porque, ainda que o cadastramento não garanta o acesso à atenção demandada, as informações sistematizadas são exigidas para o ingresso no rol de benefícios e serviços sociais, no âmbito do Governo Federal, podendo também servir de suporte para aqueles criados nos domínios estadual e municipal. Nesse sentido, as informações disponíveis podem viabilizar a seleção dos demandantes a serem inclusos nos programas com base nos perfis identificados, portanto, a partir de critérios republicanos. A inclusão prévia no Cadastro Único é condição para participar dos programas listados no quadro abaixo (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022).

1. Auxílio Emergencial
2. Ação de Distribuição de Alimentos (ADA)
3. Benefício de Prestação Continuada (BPC)
4. Carteira do Idoso
5. Concessão de bolsas por entidades com Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social com atuação na área da educação (CEBAS-Educação)
6. Créditos Instalação do Programa Nacional de Reforma Agrária
7. Distribuição de conversores de TV Digital
8. Facultativo de Baixa Renda
9. Identidade Jovem (ID Jovem)
10. Isenção de taxas de inscrição em concursos públicos
11. Isenções na taxa de inscrição para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)
12. Plano Progredir
13. Programa Auxílio Brasil
14. Programa Cisternas - Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água

De acordo com informações do IMESC (2020, p. 48-52) as Unidades da Federação criaram, concomitantes ao AE Federal, Auxílios específicos utilizando em grande parte o CadÚnico para definir o público-alvo. Foram identificados AE em todos os estados Brasileiros: Ceará (7 AE estaduais); Piauí (4); Rio Grande do Norte (1); Paraíba (1); Pernambuco (4); Bahia (6); Alagoas (2); Sergipe (1); Roraima (2); Amazonas *5; Amapá (4); Pará (7); Acre (2); Rondônia (3); Tocantins (2); Distrito Federal (5); Mato Grosso (1); Mato Grosso do Sul (5); Goiás (8); Minas Gerais (3); São Paulo (20); Espírito Santo (1); Rio de Janeiro (4); Paraná (3); Santa Catarina (3); Rio Grande do Sul (7). No Maranhão, foram implementados, 12 auxílios: auxílio aos catadores de material reciclável; auxílio para bares e restaurantes; auxílio aos artistas da grande ilha; auxílio para guias de turismo; auxílio aos transportes turísticos; auxílio aos trabalhadores do setor de eventos; auxílio combustível aos taxistas, mototaxistas e motoristas de aplicativos; vale gás; auxílio para agências de viagens; auxílio cuidar; auxílio aos servidores estaduais; auxílio ao setor cultural (Lei Aldir Blanc). Além destes, destaca-se o Plano emergencial de emprego Celso Furtado.



15. Programa Criança Feliz
16. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
17. Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais
18. Urbanização de Assentamentos Precários
19. Programa Minha Casa Minha Vida/ Casa Verde Amarela
20. Programa Nacional de Crédito Fundiário
21. Programa Nacional de Reforma Agrária
22. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
23. Sistema de Seleção Unificada - Sisu/Lei de cotas
24. Tarifa Social de Energia Elétrica
25. Telefone Popular - Acesso Individual Classe Especial
26. Programa Nacional de Assistência Estudantil
27. Internet Brasil
28. Projeto Dom Hélder Câmara

A terceira evidência abstraída desse estudo sobre o CadÚnico é a presença de uma nova forma de exclusão, a digital, que se alia a outras formas históricas de manifestação da pobreza no Brasil. Refere-se à impossibilidade concreta que vivencia extensa camada da sociedade ao ser apartada da informação e da extensão das redes digitais.

É possível identificar essa forma de exclusão quando, no contexto de crise sistêmica provocada pela emergência da pandemia da Covid-19, em resposta à pressão de movimentos da sociedade civil e do Congresso Nacional, foi criado pelo Governo Federal, o Auxílio Emergencial (AE), programa de transferência monetária aprovado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. O acesso aos benefícios desse Programa tinha como substrato os dados do cadastramento dos interessados pela forma tradicional no CadÚnico, ou, no caso de novos interessados, mediante o cadastro informatizado, o que, trouxe à tona um conjunto de dificuldades a ele relacionadas:

a) desnudou a falta de conhecimento de grandes parcelas dos demandantes sobre a linguagem digital e as dificuldades correlatas de acesso aos meios eletrônicos necessários para a efetivação do auto cadastramento;



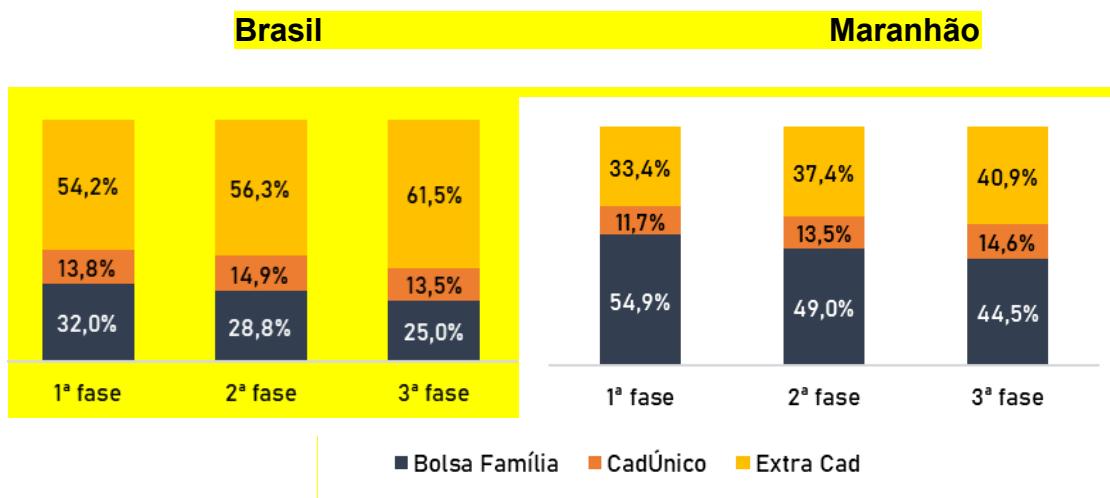
- b) fez crescer as filas de interessados em busca de informações e acesso ao cadastro nas agências bancárias encarregadas pelo pagamento do benefício, em momento em que era necessário o distanciamento social para evitar o contágio do vírus;
- c) resultou na exclusão de interessados do acesso ao programa, ainda que detentores das condições exigidas para recepção dos recursos repassados.

Balanço:

A contabilização dos números do Auxílio Emergencial, após o encerramento do Programa, mostra que quase 65 milhões de brasileiros foram beneficiados (IMESC, 2022, p.15). As Unidades da Federação (UF) com maiores quantitativos de beneficiários na primeira fase do AE foram: São Paulo (12,1 milhões), Minas Gerais (6 mi), Bahia (5,8 mi), Rio de Janeiro (5,4 mi) e Pernambuco (3,6 mi) e tiveram igual prevalência nas duas fases seguintes enquanto as UFs com menos beneficiários foram da Região Norte: Roraima, Amapá, Acre, Tocantins e Rondônia. O Maranhão exibiu o décimo maior quantitativo de beneficiários em todas as fases. (IMESC, 2022, p.19).

Nas três fases do AE, as pessoas não inseridas no CadÚnico (Extra Cad) representaram mais da metade do total de beneficiários do Brasil. Público este que, ao fim do Programa, tornou-se potencial usuário dos Programas Sociais, aumentando a quantidade de cadastros no CadÚnico. No Maranhão, ao contrário do Brasil, a maior parte dos beneficiários já estava no CadÚnico, todavia, chama-se a atenção para o aumento dos Extra Cad na última fase do AE. (**Gráfico 1**).

Gráfico 1. Beneficiários aprovados, por enquadramento (%), no Brasil, por fase do benefício



Fonte: IMESC, 2022.

Enfim, é possível concluir que o CadÚnico, embora precise ser aperfeiçoado e mais bem qualificado, é uma ferramenta importante que permite a identificação das



pessoas e famílias em situação de baixa renda, podendo servir de suporte para a conformação de políticas sociais. Através dele é possível demonstrar que tem havido aumento da pobreza no país, particularmente nos últimos anos, aliado a um processo sistemático de desmonte das políticas públicas que respondem a direitos sociais regulamentados. Parte desse desmonte expressou-se no contexto da emergência sanitária da Covid 19 em que o cadastramento realizado para aquisição do AE, demonstrou a inabilidade dos formuladores do Programa em usar, adequadamente, as institucionalidades construídas, desnudando a exclusão digital que se alia à velhas exclusões sociais em curso no país.

REFERENCIAS

CNM-Conferação Nacional dos Municípios. **A municipalização do Cadastro Único.** Disponível em https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/MunicipalizaCadastro_Único.pdf . Acesso em 15 de junho de 2022.

IMESC. “Auxílio Emergencial: um balanço após o fim do programa”, **Boletim Social do Maranhão / V.4 N.1 – 2022.** Disponível em <https://www.bing.com/search?q=boletim+imesc+aux%C3%ADlio+emergencial&cvid>. Acesso em 01 de junho de 2022.

MDSA- Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Guia de Políticas e Programas.** Disponível [em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/pecas_publicitarias/banner/_guiadepoliticas_MDSA_online](https://www.mds.gov.br/webarquivos/pecas_publicitarias/banner/_guiadepoliticas_MDSA_online). Acesso em 08 de junho de 2022

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. O que é o Cadastro Único. <https://www.gov.br/cidadania/pt-br>. Acesso em 10 de junho de 2022.



MUSTAFÁ. P.S.e outros. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Vol. X, Nº 20 . p. 79-107, jul/dez 2017. Disponível em <https://revista.uemg.br/revistapp/article/view/1818>. Acesso em 10 de junho de 2022.

SPOSATI, A. O.. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 141, p. 183-204, maio/ago. 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/sssoc/>. Acesso em 10 de junho de 2022.

Elaboração

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Pesquisadora do GAEPP)
Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira (Pesquisadora do GAEPP)
Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa de Araújo (Pesquisadora do GAEPP)
Profa. Dra. Annova Miriam Ferreira Carneiro (Pesquisadora do GAEPP)
Profa. Dra. Cleonice Correia Araújo (Pesquisadora do GAEPP)
Doutora Talita de Sousa Nascimento Carvalho (Pesquisadora do GAEPP)