

# O PAPEL DO CADASTRO ÚNICO NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

*Aline Diniz Amaral*

## POR QUE UM CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS?

Ao adotar a estratégia de reunir e articular os programas federais voltados à população mais vulnerável, o Plano Brasil sem Miséria assumiu o pressuposto de que, ao concentrar as diferentes ações sociais do governo, a sinergia positiva é assegurada por meio do uso eficiente dos recursos no atendimento aos mais pobres, o que aumenta as chances de se alcançar maior impacto a um custo mais baixo.

O potencial de um bom instrumento de identificação de beneficiários, quando utilizado para além de programas de transferência de renda, envolvendo também programas voltados à saúde, à qualificação profissional, à habitação e a outros serviços públicos, é destacado por Groshi et al.<sup>1</sup>. O uso por vários programas, serviços e outras

---

1 GROSHI et al, 2004.

ações teria a vantagem de ampliar o alcance de beneficiários com um orçamento dado (maximizando o impacto) ou majorar o impacto esperado com um orçamento menor (minimizando custos). Vantagem esta associada à canalização de recursos para um grupo específico, tipicamente pobre, ou para um subconjunto de pobres, como é o caso do Brasil sem Miséria.

Ainda segundo Groshi et al.<sup>2</sup>, a eficácia na identificação e seleção de beneficiários está diretamente relacionada à qualificação dos recursos humanos envolvidos, à existência de regras e parâmetros operacionais compartilhados, à clareza na definição dos papéis institucionais, à adequação dos sistemas de informação, e à presença de procedimentos de monitoramento e avaliação.

Devem ser levados em conta, contudo, os custos associados a essa estratégia, que incluem custos administrativos derivados da operacionalização da política social; custos de transação e custos sociais que incidem sobre os potenciais beneficiários; custos de incentivo, que podem afetar o benefício à sociedade como um todo; e custos políticos, que têm a ver com o apoio da sociedade à política, face ao impacto orçamentário que tal política representa.

A utilização de um mesmo instrumento por vários programas governamentais tende a reduzir os custos administrativos em termos relativos. Mas também pode reduzir os custos de transação privados, uma vez que o cidadão não precisa ir de balcão a balcão se inscrever para os diferentes programas a que tem direito. A associação entre programas gera custos de incentivo positivos quando, para usar o exemplo mais comum, o recebimento do benefício financeiro do Bolsa Família está condicionado à frequência escolar de crianças e adolescentes e ao acompanhamento de saúde. No caso de custos políticos, há que se destacar as opiniões sobre o impacto orçamentário, especialmente ao se restringir uma política pública a um subgrupo. O grande desafio de alcançar os mais pobres dos mais pobres é quase sempre dispendioso.

---

<sup>2</sup> *Idem.*

Todos esses aspectos considerados, sabe-se que a importância do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal para o sucesso do Bolsa Família é indubitável. Como ele veio a se tornar a principal ferramenta de gestão do Brasil sem Miséria é o que se pretende abordar a seguir.

## O BRASIL SEM MISÉRIA E A PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA

O Plano Brasil sem Miséria foi criado em junho de 2011 com o objetivo de superar a extrema pobreza no Brasil. Segundo Dedecca<sup>3</sup>, para saber quais são os bens fundamentais a serem supridos a fim de afirmar que foi superada a situação de pobreza em massa da população, pode-se partir de uma definição política. Nos termos da Constituição Federal de 1988, a sociedade, por meio do Estado, deve assegurar o acesso adequado à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, enfim, a todo um conjunto de bens e serviços públicos.

A identificação de cidadãos em extrema pobreza a partir das condições de acesso a esses serviços pode se revelar demasiadamente complexa, incorrendo em significativos custos administrativos e políticos. Embora a pobreza seja indubitavelmente um fenômeno multidimensional, operacionalmente a representação escalar se faz indispensável. A construção de complexos índices multidimensionais incorre em juízos de valor que demandam consensos nem sempre fáceis de alcançar, além de comprometerem a transparência dos critérios de elegibilidade, tão cara em um país de democratização recente como o Brasil.

Uma alternativa, historicamente dominante, tem sido tratar a pobreza apenas como insuficiência de renda. Em sociedades altamente monetizadas como a brasileira,

---

<sup>3</sup> DEDECCA, 2014.

as famílias em geral acessam os bens e serviços que determinam o seu bem-estar por meio de mercados. Para isso, é preciso que tenham recursos monetários, de onde decorre que a insuficiência de renda acaba sendo um dos principais determinantes da carência das famílias. Ademais, essa é uma referência que favorece o controle social, por sua simplicidade e transparência. Todos esses fatores tornam sobremaneira plausível e justificável a adoção, pelo Plano Brasil sem Miséria, do mesmo critério de elegibilidade ao benefício básico do Programa Bolsa Família, de R\$ 77 mensais *per capita* (em valores atuais) como referência para identificar o público em extrema pobreza<sup>4</sup>.

O Plano voltou-se ao público extremamente pobre em caráter prioritário, mas não se eximiu de alcançar as famílias de baixa renda acima desse patamar monetário. O agrupamento das ações em três eixos, compreendendo ações de acesso a serviços e de inclusão produtiva, além da transferência de renda, confere um enfoque multidimensional ao Brasil sem Miséria.

A utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal como ferramenta de gestão apresentou-se como escolha natural. Além de estar sob a coordenação do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que coordena o Plano Brasil sem Miséria, a ampla gama de informações referentes a milhões de pessoas de baixa renda qualificam-no como importante instrumento para as ações compreendidas no Plano.

Trata-se de um registro administrativo que traz informações detalhadas e atualizadas sobre as famílias de baixa renda em todo o país. São 24,1 milhões de famílias, das quais 87,3% têm renda abaixo de meio salário mínimo *per capita*. Ele permite que o poder público conheça cada uma das 74,3 milhões de pessoas<sup>5</sup> que compõem essas famílias, seus nomes, onde moram, quais as características dos seus

---

4 Este assunto é desenvolvido com maior propriedade no texto “A linha de extrema pobreza, seus usos e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”.

5 Famílias com cadastros atualizados nos últimos 48 meses. Posição de 19 de julho de 2014.

domicílios, suas idades, escolaridades e informações sobre trabalho e renda, entre outras. O formulário de cadastramento reúne cerca de 100 variáveis que servem para identificar, com relativa acuidade, as carências às quais cada família está sujeita, permitindo ao poder público identificar os programas mais adequados para uma abordagem multidimensional da pobreza de cada família.

Por meio do Cadastro Único, essas pessoas deixam de ser invisíveis aos olhos do poder público e podem, a partir de então, acessar vários programas e ações sociais. O *slogan* do Cadastro, “conhecer para incluir” evidencia a sua importância para o planejamento das políticas públicas que o utilizam.

Para assegurar a fidedignidade das informações, elas são coletadas por meio de entrevistas, durante as quais é preenchido um formulário padronizado. Esse procedimento de cadastramento é feito pela administração municipal, devido à maior proximidade do poder local com as famílias. Os dados são transmitidos à base nacional do Cadastro, operado pela Caixa Econômica Federal. As informações compreendem aquelas referentes à família, às condições de moradia e também aquelas sobre cada pessoa individualmente. Assim, é possível identificar as características do domicílio (como número de cômodos, tipo de parede, de piso), se há calçamento na rua, as condições de acesso a serviços públicos (água, saneamento, eletricidade), a composição familiar (número de componentes, idades, relações de parentesco), as despesas mensais e se a pessoa faz parte de grupos tradicionais e específicos. Em relação a cada um dos moradores do domicílio, as informações compreendem nome, data de nascimento, documentação, escolaridade, vinculação com o mercado de trabalho, rendimentos e existência de alguma deficiência.

A identificação de grupos populacionais tradicionais e específicos é um avanço rumo à equidade, pelo respeito às características que os particularizam. De acordo com o Centro Regional de Informações das Nações Unidas (Unric), os povos indígenas representam um terço das pessoas mais pobres do mundo e sofrem com

condições alarmantes em todos os países<sup>6</sup>. Lamentavelmente, no Brasil não é muito diferente. Também entre os quilombolas constatam-se elevados índices de pobreza, analfabetismo e desnutrição. Não raro, os povos tradicionais e específicos são os mais vulneráveis e requerem maior atenção às suas especificidades.

## A IMPORTÂNCIA DA INTERSETORIALIDADE PARA O ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA

Um aspecto muito positivo na construção do Plano foi o entendimento de que a superação da pobreza exige diversas etapas em termos de políticas públicas para além do enfrentamento da situação de extrema pobreza a partir da renda. Mesmo que com o ciclo de aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família o Brasil sem Miséria tenha alcançado seu objetivo do ponto de vista monetário, não houve arrefecimento na execução do Plano. Como lembra Dedecca:

*“Superar a pobreza implica romper o estado de desigualdade econômica prevalecente, garantindo os bens e serviços públicos fundamentais à vida da população, especialmente a de baixa renda. Esta população tem sua situação de bem-estar social dependente da política pública, pois não possui patrimônio mínimo que possa equacionar suas demandas via mercado<sup>7</sup>.”*

Sposati vai além:

*“Além disso, é preciso ter em mente a existência de necessidades sociais diferenciadas. O formato padronizado das atenções, em geral,*

---

6 Comunicado disponível em: <http://www.unric.org/pt/paises-menos-avancados/28009-os-povos-indigenas-sao-um-terco-dos-mais-pobres-do-mundo-e-sofrem-com-condicoes-alarmanes-em-todos-os-paises>. Última visualização em 05 de novembro de 2014.

7 DEDECCA, 2014, p. 25.

*é adotado para cumprir com a exigência da isonomia do direito. Todavia, as necessidades apresentadas por esses demandantes, a partir da situação de destituição, é bastante variada, como variada é também a expectativa dos agentes operacionais das políticas quanto à presença, a priori, de determinados requisitos da população, para que o desempenho de um serviço possa ser realizado<sup>8</sup>.”*

A questão social é histórica e complexa por natureza, e condensa importantes lutas sociais no enfrentamento das desigualdades e na afirmação do cidadão como sujeito de direitos. A Constituição Federal de 1988 foi um importante avanço nesse sentido, constituindo-se como promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais em nosso país, do que é exemplo a garantia do direito à educação e à saúde a todos os brasileiros com igualdade de condições.

Contudo, a universalidade apregoada pela Constituição revelou-se incompleta, uma vez que essas políticas fundam-se em aspectos genéricos, sem levar em conta as características das condições reais de vida da população que vive sob contextos de maior desigualdade e sob situação de miséria<sup>9</sup>. O tamanho da desigualdade faz com que a questão da universalidade tenha de ser potencializada, de modo a incluir respostas diversas em nome da equidade e da atenção aos diferentes. A universalidade representa, assim, a busca de respostas de acordo com o que está posto na realidade da vida do cidadão usuário<sup>10</sup>.

---

8 SPOSATI, 2014, p. 11.

9 SPOSATI, ALDAÍZA (2014), citando Tiago Falcão, Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza.

10 SPOSATI, 2014.

Como afirmado por Costa e Falcão<sup>11</sup>, um importante passo rumo à universalização se dá por meio da intersetorialidade das políticas. É preciso encontrar aproximações entre as políticas sociais, extrapolando o conteúdo específico de cada uma delas e alcançando a compreensão e a operação de uma complementaridade em rede<sup>12</sup> – que é o que se fez em várias ações do Plano Brasil sem Miséria.

De fato, há toda uma cadeia de problemas socioeconômicos que exige mobilização e articulação das políticas sociais. O impacto do Bolsa Família na redução da mortalidade e da desnutrição infantil é um indício de que as condicionalidades de saúde têm surtido efeito, assim como a diminuição da defasagem escolar, por conta das condicionalidades de educação<sup>13</sup>. O Programa Mulheres Mil, que busca a elevação de escolaridade e formação profissional de brasileiras em situação de vulnerabilidade social<sup>14</sup>, tem maiores chances de sucesso com a ampliação do acesso de crianças carentes a creches. Para estimular a pequena produção rural, é fundamental ter água, que pode ser garantida pelas cisternas do Programa Água para Todos. O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural tem maiores chances de sucesso se houver ações de Fomento às Atividades Rurais associadas.

O Cadastro Único tinha como orientação promover a integração das políticas sociais desde o seu surgimento. Entretanto, a sua criação, pelo

---

11 No artigo “A coordenação intersetorial no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

12 SPOSATI, 2014. Ver também artigo “Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade”, neste livro.

13 Sobre os impactos das condicionalidades, ver artigo “O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

14 Mais informações no artigo “A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

Decreto nº 3.877 de 2001, ocorreu no afogadilho, concomitantemente ao lançamento do Bolsa Alimentação e do Bolsa Escola, também em 2001, e do Vale Gás, no início do ano seguinte. Em 2002, havia sete programas desse tipo em funcionamento<sup>15</sup>, administrados por diferentes ministérios e que utilizavam instrumentos separados para identificação e seleção de beneficiários. Havia problemas como a fragmentação institucional; a pulverização de recursos; a multiplicidade de bases de dados para a seleção dos beneficiários; a sobreposição de beneficiários; a debilidade de conexão dos programas com o sistema de proteção social não contributiva. Na prática, cada setor possuía o próprio programa de transferência de renda para atender a uma pequena parcela da população<sup>16</sup>.

Não havia espaço para a sinergia entre as ações, a ausência de integração redundava em desperdício de recursos na administração desses programas. Era premente criar um mecanismo que reunisse as informações dessas famílias, otimizando os recursos públicos e a gestão das políticas públicas envolvidas. O intuito era, por meio do Cadastro Único, coibir a multiplicidade de registros, aumentar a confiabilidade dos dados e, ao mesmo tempo, promover um atendimento mais efetivo das famílias.

Os objetivos não foram alcançados de imediato pois, uma vez que os benefícios sociais continuavam sendo pagos por diferentes fontes, cada órgão permaneceu usando seu próprio banco de dados. Ainda era preciso definir os parâmetros da gestão do Cadastro Único, o seu público-alvo, as regras e os procedimentos de coleta, a atualização e a manutenção de seus dados. Como o

---

15 O Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa Renda, o Agente Jovem de Desenvolvimento Local e Humano, o Bolsa Qualificação e o Auxílio Gás.

16 BRASIL, 2011. *Balço de Governo 2003/2010. Cidadania e Inclusão Social*. Vol. 1.

Decreto apenas criava o formulário e remetia aos órgãos federais gestores dos programas a responsabilidade pela articulação, pela abordagem e pelo apoio técnico junto aos municípios, as outras questões acabaram negligenciadas.

A ruptura com o modelo fragmentado nas políticas sociais, especificamente na área de transferência condicionada de renda, só começa a partir de 2003, com a criação do Programa Bolsa Família. Segundo Cunha<sup>17</sup>, houve mudança de concepção no que diz respeito ao atendimento de toda a família e não de seus membros isoladamente, à superação de divergências quanto a critérios de elegibilidade, à eliminação de sobreposição de público-alvo, à ampliação de cobertura e de recursos financeiros alocados, dentre outras. Como Campello<sup>18</sup> salienta, pela primeira vez uma política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza foi desenhada visando garantir o acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais. Foi um processo gradativo, mas contínuo.

Por meio das condicionalidades de educação e saúde do Bolsa Família, buscou-se maior completude nas respostas à população de menor renda e mais necessitada do alcance dos serviços públicos. Para além de promover o acesso a esses serviços, as condicionalidades evoluíram como forma de identificar as vulnerabilidades das famílias, fortalecendo, ainda, a assistência social. A criação do Programa Bolsa Família transcende, portanto, a unificação dos programas de transferência de renda federais Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação<sup>19</sup> e dá início a uma estratégia cooperada e coordenada para o combate à pobreza, com promoção da inclusão social, e apoio às famílias em situação de vulnerabilidade registradas no Cadastro Único, que ganha mais força quanto mais o Bolsa Família se expande e se consolida.

---

17 CUNHA, 2008.

18 CAMPELLO, 2013.

19 Este último criado em junho de 2003.

## O PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO DA BASE DE DADOS E DA ESTRUTURA DE GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO<sup>20</sup>

A unificação das bases de dados dos programas de transferência de renda, que teve início com a criação do Bolsa Família, impulsionou o uso e o desenvolvimento de melhorias no Cadastro Único. Dentre os quatro programas (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) que foram unificados, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação eram os únicos que já utilizavam o Cadastro Único. O Bolsa Escola, maior Programa de transferência de renda condicionada do governo federal entre 2002 e 2003, tinha um cadastro próprio que, além de ter limitações sistêmicas, somente permitia o registro de informações de parte da família – via de regra, da mãe e de três filhos de 7 a 15 anos – e tinha quantidade de campos bastante reduzida. Com a criação do Bolsa Família, os registros do Cadastro Bolsa Escola (Cadbes) foram incorporados fisicamente ao Cadastro Único, com marcação específica para que as informações pudessem ser complementadas, o que era essencial não só para qualificar a base de dados e permitir a visibilidade de todo o arranjo familiar, como também para possibilitar a migração dessas famílias para o Bolsa Família, em conformidade com a legislação vigente.

Em 2004 as fragilidades e inconsistências nas informações cadastrais herdadas do CadBes levaram a intensas discussões no MDS sobre a necessidade de atualização e qualificação das informações constantes na base do Cadastro Único.

Embora a criação formal do Cadastro Único tenha sido anterior à do Bolsa Família, já com a pretensão de se firmar como registro administrativo para a definição

---

<sup>20</sup> Tópico desenvolvido com base no material apresentado por ocasião do 12º Concurso Inovação na Gestão Pública, organizado pela Escola Nacional de Administração Pública em 2007, quando esta foi uma das iniciativas premiadas.

do público elegível aos programas sociais, a sua vinculação a um programa forte foi fundamental para assegurar a qualidade dos seus registros, ao estimular a constante atualização e validação das informações. Desde então, especialmente a partir de 2005, o Cadastro foi objeto de um contínuo esforço de aperfeiçoamento, tanto do ponto de vista operacional quanto de gestão.

No início de 2005, pela primeira vez uma cópia da base de dados do Cadastro foi internalizada pelo MDS, o que era fundamental para que se pudesse realizar uma avaliação mais apurada da qualidade dos dados registrados. Até então, ela estava sob a responsabilidade exclusiva da Caixa Econômica Federal, que é o agente operador. A falta de acesso à base representava obstáculo concreto ao exercício da gestão do Cadastro, impedindo a avaliação dos dados e a construção de estratégias específicas para sua melhoria.

Tal situação contribuía para a fragilidade do arranjo institucional do MDS, agravada pela ausência de formalização da participação dos demais entes federados. A autonomia municipal, que caracteriza a estrutura federativa brasileira, torna imprescindível a existência de instrumento formal, mediante o qual os municípios voluntariamente se comprometem ao exercício de gestão do Cadastro Único.

Segundo Fonseca e Viana<sup>21</sup>, o lançamento do Bolsa Família chegou a ser adiado a pedido do Presidente da República para que as negociações relacionadas com a participação de outros níveis de governo pudessem ser encaminhadas. Contudo, a primeira iniciativa neste sentido deu-se mediante a negociação caso a caso, sem modelo padronizado, o que se comprovou inviável em função dos custos embutidos na exaustiva negociação com cada um dos milhares de entes federados.

A partir de testes de consistência avaliou-se que, a despeito das fragilidades e inconsistências encontradas em grande parte das informações, não seria necessário

---

21 FONSECA e VIANA, 2006, citados por LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B., 2011.

descartá-las. Uma ação direcionada de atualização cadastral pelos municípios possibilitaria, de forma mais efetiva, a melhoria da qualidade das informações, sem que fosse necessário um processo de recadastramento. A realização dessa avaliação do Cadastro possibilitou o mapeamento do perfil de problemas encontrados na base nacional, proporcionando melhor desenho das estratégias a serem adotadas.

Identificou-se que uma das principais fontes dos problemas existentes estava relacionada à baixa qualidade do sistema de entrada e de manutenção de dados utilizado pelos municípios para a inclusão e a manutenção das informações das famílias no Cadastro Único. O desenho desse aplicativo, além de tecnologicamente defasado, não incorporava a funcionalidade de checagem das informações inconsistentes antes da inclusão na base de dados local. Tampouco permitia que as alterações cadastrais repercutissem na gestão do benefício do Bolsa Família. Os critérios de elegibilidade e as demais características determinantes do valor do benefício da família eram considerados apenas no momento da seleção.

A inexistência de regras e de procedimentos claros a serem seguidos com relação à coleta e à validação das informações comprometia a continuidade das ações cadastrais pelos municípios e, por consequência, a atualização dos dados e o grau de focalização do Bolsa Família. Além disso, a precariedade de recursos (pessoas, equipamentos, conectividade) era outro empecilho à implementação do cadastramento de forma contínua, uma vez que a complexidade do processo requer equipes multidisciplinares.

Em 2005, teve início um novo processo de adesão dos municípios ao Bolsa Família e ao Cadastro Único, que consistia na assinatura de um termo formal, e na indicação, pelo município, de um gestor municipal do programa e de uma instância de controle social. Os municípios signatários comprometeram-se, por meio do instrumento padronizado de adesão, ao exercício da gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único em seu território, o que inclui, entre outras, a responsabilidade de identificar as famílias pobres e extremamente pobres e inscrevê-las no Cadastro Único.

Construída essa nova condição institucional, baseada na cooperação entre o governo federal e os municípios, foi possível ao MDS, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), desenhar e implementar um amplo processo de atualização cadastral.

O ministério não dispunha, em 2005, de infraestrutura tecnológica adequada para realizar o processamento do porte demandado, o que o levou a utilizar instalações e apoio tecnológico do Ministério da Saúde. Os resultados foram enviados aos municípios para apoiá-los na quantificação e na identificação das inconsistências de seus respectivos cadastros, orientando-os quanto à atualização cadastral.

Para fazer frente à precariedade de recursos em alguns municípios, foi definido também o apoio financeiro para a atualização do Cadastro Único por meio de transferência fundo a fundo. A atualização cadastral levada a cabo em 2005 e 2006 teve como contrapartida o repasse de R\$ 6 por cada cadastro válido transmitido à base nacional. Isso envolvia tanto o cadastramento de novas famílias quanto a complementação de cadastros CadBes e a atualização de cadastros desatualizados.

Os estados também foram envolvidos no esforço de atualização cadastral, comprometendo-se a realizar atividades relacionadas à capacitação, ao apoio técnico e à disponibilização de infraestrutura logística aos municípios, entre outras tarefas.

O sucesso de todo este processo é inegável. A partir da definição de critérios considerados necessários para garantir a confiabilidade do cadastro de cada família, foi criado o conceito de “cadastro válido”. O percentual de cadastros válidos saltou de 31,3% em março de 2005 para 92% em outubro de 2006. Cerca de 1,5 milhão de beneficiários do Bolsa Família foram excluídos do Programa após a qualificação do Cadastro Único por não atenderem às condições de elegibilidade, o que permitiu

uma economia de R\$ 700 milhões<sup>22</sup>. A política social ganhou expressão nacional, incorporando-se à rotina da gestão municipal, promovendo a aproximação do poder público com a população mais vulnerável e aproximando governo federal e governos locais, sem ferir a autonomia dos entes federativos.

## A CONSOLIDAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO PARA ALÉM DO BOLSA FAMÍLIA

Diante da nova realidade na gestão e na operação do Cadastro Único, impôs-se um aperfeiçoamento jurídico-institucional: o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, ao revogar o Decreto nº 3.877, de 2001, definiu conceitos centrais, objetivos, processos e responsabilidades dos partícipes da gestão compartilhada do Cadastro (entre MDS, municípios, estados e Caixa Econômica Federal).

Ao se propor a utilização do Cadastro Único por diversos programas e seu manuseio por gestores de todos os municípios brasileiros, a homogeneização de procedimentos, tanto na coleta quanto no gerenciamento da base de dados em nível local, tornou-se condição necessária para garantir a confiabilidade das informações em nível nacional. Com os novos critérios e mecanismos definidos no Decreto de 2007, estava formado o arcabouço de incentivos para a constante atualização dos registros e a manutenção da homogeneidade e da qualidade dos processos alimentadores do banco de dados do Cadastro.

Paralelamente, a utilização do Cadastro Único expandia-se para além do Bolsa Família. Ele passou a ser utilizado como fonte de dados para emissão da

---

<sup>22</sup> Significativamente superior ao montante empregado em todo processo de qualificação do Cadastro Único, de R\$ 50 milhões. Uma parte deste valor, R\$ 1,3 milhão, foi empregada na instalação da infraestrutura tecnológica e na capacitação técnica da área de tecnologia da informação do MDS, com recursos do Tesouro Nacional e do Banco Mundial.

Carteira do Idoso, que assegura gratuidade ou descontos nas passagens interestaduais para idosos que não tenham como comprovar renda abaixo de dois salários mínimos (Decreto nº 5.934, de 2006); para isenção de taxas de inscrição em concursos públicos federais realizados pelo Poder Executivo Federal (Decreto nº 6.593, de 2008); e para cruzamentos com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e com concessionárias de energia, relativos à Tarifa Social de Energia Elétrica – esses cruzamentos subsidiaram o debate prévio à aprovação da Lei nº 12.212, de 2010 (que condiciona o benefício da tarifa reduzida à inscrição no Cadastro Único ou ao recebimento do Benefício de Prestação Continuada).

Atualmente, mais de vinte programas do governo federal utilizam o Cadastro Único para selecionar beneficiários, como o Bolsa Família, descontos da tarifa de luz e telefone, carteira do idoso para gratuidade do transporte público, cisternas para captação de água da chuva e outras ações do Plano Brasil sem Miséria.

O Bolsa Família, outrora alvo de críticas, muitas das quais resultantes dos problemas decorrentes da seleção de beneficiários feita a partir de uma base de dados desatualizada e com erros de exclusão e de inclusão<sup>23</sup>, passou a ser reconhecido internacionalmente como exemplo de programa de transferência de renda, por efetivamente alcançar as famílias mais pobres. O Cadastro Único, reestruturado com mecanismos indutores da atualização e da fidedignidade de seus dados, é apontado por vários pesquisadores<sup>24</sup> como responsável pelo sucesso da focalização do Programa, o que qualifica o Cadastro como instrumento para se alcançar os objetivos traçados pelo Plano Brasil sem Miséria em sua estratégia voltada prioritariamente à população em situação de extrema pobreza. Para o Banco Mundial, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 já apontava que

---

*23 Por erro de exclusão entende-se famílias com perfil não contempladas, e por erro de inclusão, ao contrário, famílias sem perfil que são contempladas.*

*24 BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2010; SOARES, RIBAS e SOARES, 2010.*

*“o programa brasileiro figura em “primeiro lugar” em termos de acuidade da focalização, tanto entre os programas de transferência de renda bem reconhecidos (Chile, México, Argentina), como entre outros 44 programas de assistência social da América Latina. Esses resultados também colocam o Programa Bolsa Família na sexta posição entre 85 programas de transferência em países em desenvolvimento ao redor do mundo.<sup>25</sup>”*

Em 2007 teve início um processo de revisão do formulário de coleta de dados, com a colaboração do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e de ministérios potencialmente usuários do Cadastro. O objetivo era aprimorar a caracterização das famílias de baixa renda, a acuidade das informações coletadas e aumentar a comparabilidade com as pesquisas domiciliares nacionais. O modelo final, que contou ainda com a contribuição dos municípios, por meio da realização de oficinas e de consulta pública, ensejou alterações do sistema operacional, que transcenderam as modificações do novo formulário e compreenderam também a criação de novas funcionalidades no Cadastro.

Em verdade, houve uma série de avanços do ponto de vista tecnológico entre 2003 e 2010. Mas todas as versões do Sistema de Cadastramento do Cadastro Único no período eram *offline*, isto é, dependiam do funcionamento de aplicativos instalados e atualizados nos computadores dos operadores municipais, nos quais eram feitos o cadastramento e a transmissão de dados para a base nacional. Isso gerava diferenças entre as bases locais e a base nacional. A atual versão do aplicativo, Versão 7, para a qual os municípios migraram entre 2010 e 2011, é *online*, conectada à internet, o que elimina eventuais discrepâncias entre as bases locais e a nacional.

---

25 BANCO MUNDIAL 2007, p. 46 e 47.

A implantação de tantas mudanças requereu um robusto processo de capacitação dos recursos humanos encarregados do registro dos cidadãos em todos os 5.570 municípios brasileiros. Para tanto, foi desenvolvido material instrucional específico, baseado na mesma metodologia utilizada pelo IBGE para a preparação de seus agentes recenseadores, o que levou à qualificação de quase 30 mil entrevistadores municipais do Cadastro.

Esse processo de aperfeiçoamento institucional e de mecanismos do Cadastro – formulário, sistema de tecnologia da informação, capacitação – resultou em uma rica base de dados, com informações atualizadas das famílias brasileiras de baixa renda. Mas, à época do lançamento do Plano Brasil sem Miséria, estudos feitos com base nos dados preliminares do Censo apontaram a existência de 800 mil famílias nesta situação e que, portanto, eram “invisíveis” para o poder público e estariam cerceadas do acesso aos programas sociais a partir do Cadastro.

Muitas das pessoas que ainda não faziam parte do Cadastro viviam em áreas isoladas, nos bolsões de pobreza dos grandes centros urbanos, ou em outras áreas nas quais é difícil o acesso aos programas e serviços oferecidos pelo poder público. Tais famílias dificilmente teriam as informações e os meios para buscar os seus direitos.

Diante dessa constatação, e uma vez eleito o Cadastro Único como principal instrumento de gestão do Brasil sem Miséria, era premente “buscar” as famílias ainda não cadastradas. Daí a decisão de incluir no Plano a estratégia de Busca Ativa, sob o elucidativo *slogan* “é o Estado indo aonde a pobreza está”. Trata-se de uma importante mudança de paradigma de gestão pública.

## A BUSCA ATIVA

Para Grosh et al.<sup>26</sup>, a maior causa dos erros de exclusão está associada a orçamentos insuficientes nesta empreitada, seguida da falta de prioridade na identificação dos mais vulneráveis.

Grande parte das famílias alvo da busca ativa era pertencente a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), que compreendem tanto comunidades marcadas por singularidade linguística, cultural e étnica (como indígenas e quilombolas), quanto famílias vulneráveis em decorrência de situações específicas, muitas vezes transitórias, em função de determinada conjuntura (como atingidos por empreendimentos de infraestrutura). Tais características demandam uma estratégia de cadastramento diferenciado, a qual só foi possível a partir do aprimoramento dos instrumentos do Cadastro (formulário de coleta, material instrucional e de comunicação, capacitações, oficinas e sistema de entrada de dados), e de uma ampla agenda de mobilização e identificação dessas populações. Tomando como referência o período compreendido entre dezembro de 2011<sup>27</sup> e junho de 2014, constata-se que o número de famílias GPTE identificadas se multiplicou por mais de oito, chegando, em junho de 2014 a 1,26 milhão de famílias distribuídas em quinze diferentes populações específicas<sup>28</sup>.

A primeira ação de cadastramento diferenciado ocorreu em Dourados, no Mato Grosso do Sul, ainda em 2004, em meio às ações emergenciais do governo federal para melhorar a situação nutricional da população indígena local. De fato,

---

26 GROSH et al., 2008.

27 A identificação de grande parte dos GPTE só foi possível com a implantação do sistema da Versão 7, que ocorreu na quase totalidade dos municípios apenas durante o ano de 2011.

28 Indígenas, quilombolas, famílias em situação de rua, ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, pertencentes à comunidade de terreiro, ribeirinhos, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, acampada, atingidos por empreendimentos de infraestrutura, presos do sistema carcerário, catadores de material reciclável.

até 2007 o cadastramento diferenciado ocorreu muito em função das demandas emergenciais de municípios e comunidades em estado de pobreza ou conflito. Por ainda não haver orientações claras e, por vezes, existirem resistências no nível municipal, envolvendo governos e lideranças sociais, o MDS tateou algumas estratégias de cadastramento, como a contratação direta de empresas pelo governo federal para efetuar as entrevistas e a digitação dos dados, ou até a mobilização direta da mão de obra do ministério, em parceria com outros órgãos. Embora essa sistemática permitisse relativa rapidez de resposta e superação das resistências municipais para a adoção de um olhar diferenciado, ela não tinha condições de continuidade.

A reduzida força de trabalho da Senarc se mostrava insuficiente para atender às inúmeras demandas que surgiam. A contratação direta em momentos específicos comprometia a permanente atualização cadastral desses grupos e, de certa forma, ia no sentido contrário da autonomia municipal, cujo protagonismo se buscava fortalecer na atividade de cadastramento. Além disso, havia uma preocupação subjacente de aproximar o poder local da população em situação de vulnerabilidade, torná-la efetivamente visível ao poder público e incentivar o acolhimento dessas famílias. O entendimento de que era necessário institucionalizar o cadastramento diferenciado em nível municipal já era hegemônico, prescindia tão somente de uma estratégia capaz de fazer frente aos desafios e especificidades que tal empreitada encerrava.

A oportunidade surgiu durante o processo de revisão do formulário de cadastramento e desenvolvimento do material instrucional. Em meio às dificuldades enfrentadas, decidiu-se por reunir as orientações específicas para o cadastramento desses grupos, que já eram adotadas ou prestadas pontualmente. Em 2008, foram produzidos e impressos os Guias de Cadastramento de Famílias Quilombolas e Indígenas. No mesmo ano, a Portaria GM/MDS nº341 priorizou a concessão do Bolsa Família para indígenas, quilombolas e resgatados de trabalho análogo ao de escravo, dando ainda mais força ao cadastramento diferenciado.

Concomitantemente, o governo federal se tornou mais permeável às demandas e vozes dos atores sociais, seja pela instituição e pelo fortalecimento dos conselhos

e conferências nacionais, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea, instituído em 2003), seja pela criação ou reestruturação de pastas e órgãos como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2003), a Secretaria de Direitos Humanos (2003) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra, criado em 1970). Dessa forma, o Cadastro Único pôde aprofundar o diálogo com os movimentos sociais e expandir a estratégia de cadastramento diferenciado, incorporando aos seus novos instrumentos (formulário de coleta, material instrucional e de comunicação, capacitações, oficinas e sistema de entrada de dados) uma ampla agenda de mobilização e identificação dessas populações<sup>29</sup>.

Dando continuidade à diretriz de respeitar as especificidades, em 2010 foi produzido o Guia de Cadastramento para Pessoas em Situação de Rua e, em 2012, o Guia de Cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, que incluiu orientações referentes aos 13 grupos populacionais restantes. Essas publicações são distribuídas a todos os entrevistadores e instrutores quando eles fazem a capacitação para atuar no Cadastro Único.

Com o advento do Plano Brasil sem Miséria, a estratégia de Busca Ativa foi impulsionada pelo aumento de recursos do governo federal para as prefeituras, pela criação de equipes volantes da assistência social e pelos mutirões do Bolsa Verde<sup>30</sup>.

O governo federal já repassava recursos financeiros para o apoio à operação local do Cadastro Único e do Bolsa Família regularmente, com base no desempenho da gestão municipal do programa, avaliado por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Ao final de 2011, para estimular os gestores municipais a fortalecer a Busca Ativa de famílias em extrema pobreza no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, o valor de referência aumentou e a fórmula de cálculo do IGD passou a considerar o número de

---

29 BRASIL, 2014 (no prelo).

30 Programa de transferência de renda condicionada do Plano Brasil sem Miséria implementado pelo Ministério do Meio Ambiente e melhor apresentado adiante.

famílias inscritas no Cadastro Único, e não as famílias beneficiárias do Bolsa Família. Com essas mudanças, o valor repassado aos municípios saltou de R\$ 299,5 milhões em 2011 para R\$ 489 milhões em 2012. Em 2013, o repasse alcançou R\$ 503 milhões.

A criação de equipes volantes, no âmbito da estratégia de Busca Ativa, buscou fortalecer a atuação dos municípios para encontrar as famílias que moram nos locais mais distantes ou que, mesmo nos centros urbanos, estão fora do alcance das políticas sociais. Entre 2012 e 2014, o MDS investiu R\$ 152 milhões em mais de 1,2 mil equipes volantes, constituídas por profissionais de diversas áreas, como assistência social, psicologia e ramos da saúde, que vão à procura dessas pessoas. Elas integram os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e estão presentes em 1.084 municípios de todo o país. Além disso, 123 lanchas feitas pela Marinha e custeadas pelo MDS possibilitaram o transporte das equipes volantes que atuam na Amazônia Legal e no Pantanal desde 2013. O MDS garantiu repasses mensais de R\$ 7 mil aos municípios que receberam lanchas, para a manutenção dos equipamentos.

Quanto ao Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde, lançado em setembro de 2011, esse concede, a cada trimestre, um benefício de R\$ 300,00 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem e desenvolvem atividades de uso sustentável dos recursos naturais em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental.

A proposta do Bolsa Verde foi aliar o aumento na renda dessa população à conservação dos ecossistemas e ao uso sustentável dos recursos naturais. Territórios onde vivem ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais podem ser incluídos no Programa, além de outras áreas rurais definidas por ato do Poder Executivo. Foi um passo decisivo no reconhecimento da importância de comunidades tradicionais e agricultores familiares na conservação ambiental.

A análise de cruzamentos entre dados do Cadastro Único, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Secretaria do Patrimônio da

União (SPU) revelou que metade do público potencial do Bolsa Verde não estava inscrita no Cadastro e constituía, por consequência, grande parte da população alvo da estratégia de Busca Ativa. Isso deu origem aos mutirões de Busca Ativa que, com o propósito de acelerar o ingresso de famílias no Bolsa Verde, se destacaram por alcançar famílias que se encontravam em regiões caracterizadas pelo difícil acesso e pela ausência ou precariedade de serviços públicos.

Os mutirões providenciaram a inclusão dessas famílias no Cadastro Único, a assinatura do termo de adesão ao Bolsa Verde, a emissão de documentação – CPF, RG, Carteira de Trabalho (nos casos em que o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR – esteve presente) e também o acesso a outros programas e ações sociais que utilizam o Cadastro Único como referência.

A escolha dos municípios a serem atendidos nos mutirões foi realizada em conjunto entre o órgão coordenador (Ministério do Meio Ambiente), o MDS e os executores (ICMBio, Incra e SPU) do Programa Bolsa Verde. Mais de 300 pessoas, incluindo servidores de órgãos federais, gestores das áreas, servidores municipais, lideranças locais e voluntários compuseram as equipes de atendimento. Dessa vez, lançando mão do aprendizado obtido em iniciativas anteriores, a gestão municipal foi envolvida em todo o processo.

A superação da meta inicial da Busca Ativa ainda em 2012 deixou claro que havia mais famílias a serem encontradas. Uma nova estimativa foi feita e a meta foi revisada e aumentada para 1,5 milhão de famílias.

Segundo a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), os números indicaram um aumento no ritmo de cadastramento das famílias extremamente pobres associado ao lançamento do Plano Brasil sem Miséria. Contudo, uma análise mais atenta revelou que esse suposto “aumento” foi, na verdade, a retomada do ritmo do cadastramento do ano de 2010, uma vez superadas as dificuldades enfrentadas no processo de migração do sistema operacional do Cadastro, que antecedeu o lançamento do Plano, em 2011.

O aumento mais significativo no ritmo de cadastramento foi observado no Sudeste e no Sul, onde já haviam sido identificadas, por meio da baixa cobertura do Bolsa Família, algumas dificuldades de cadastramento. Nas regiões Norte e Nordeste (regiões de maior cobertura do Programa), o desafio era encontrar as famílias de difícil localização, o que explica a opção pelas estratégias adotadas acima.

Como resultado de todos os esforços realizados, até julho de 2014 já foram encontradas e imediatamente incluídas no Bolsa Família 1,35 milhão de famílias, que somadas às 1,2 milhão de famílias encontradas, cadastradas e incluídas no Bolsa Família durante o período de execução do Brasil sem Miséria, totalizaram 2,5 milhões.

## O PAPEL DO CADASTRO ÚNICO NA INDUÇÃO E NA AVALIAÇÃO DA FOCALIZAÇÃO DE PROGRAMAS

Além de servir para identificar as famílias elegíveis a programas já existentes, como é o caso do Bolsa Família, ou aos programas criados no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, como é o caso do Bolsa Verde, o potencial do Cadastro Único como instrumento de gestão é ainda maior. Ele é usado na indução de outros programas, a exemplo do Programa Água para Todos<sup>31</sup>; no monitoramento do alcance de programas que têm as famílias do Brasil sem Miséria como público prioritário, a exemplo do Programa Nacional de Universalização do Acesso e

---

<sup>31</sup> Esse programa implanta tecnologias para a captação e o armazenamento de água para o consumo humano e para a produção na zona rural dos estados com escassez hídrica, tomando inicialmente como base a demanda por água nas famílias rurais do semiárido.

Uso da Energia Elétrica, o Luz para Todos<sup>32</sup>; e também na avaliação de ações que não foram desenhadas especificamente para a população de baixa renda, como a formalização de microempreendedores.

O Água para Todos define a territorialização das suas ações a partir de informações do Cadastro Único. As cisternas são a principal tecnologia adotada. Elas captam e armazenam a água da chuva por meio de um reservatório interligado a um sistema de calhas instalado, geralmente, em telhado. As informações extraídas do Cadastro Único são validadas *in loco*. Se no momento da validação for identificada outra família ainda não cadastrada que seja elegível ao Programa, ela não somente é atendida como também é encaminhada para cadastramento, possibilitando a sua inclusão em outros programas sociais. Até agosto de 2014 foram entregues 750 mil cisternas de consumo, o que representa o cumprimento da meta definida para o final do ano.

No que diz respeito ao acesso a serviços públicos essenciais, o Censo 2010 apontou a existência de uma população ainda sem energia elétrica em suas casas localizada principalmente nas regiões Norte e Nordeste e nas áreas de concentração de extrema pobreza. Para atender a essas famílias, em 2011 teve início uma nova fase do Programa Luz para Todos com público prioritário compreendendo famílias contempladas no Plano Brasil sem Miséria. A previsão era atender, entre 2011 e 2014, 257 mil famílias em extrema pobreza. Até setembro de 2014, foram feitas 369 mil ligações para famílias do Cadastro Único, entre as quais 267 mil ligações são

---

32 Nos termos do Decreto nº 7.520, de 2011, o Programa Luz para Todos, destinado a propiciar o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural que não possui acesso a esse serviço público, está voltado a: famílias contempladas no Plano Brasil Sem Miséria e Programa Territórios da Cidadania; comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas; assentamentos rurais; escolas públicas, postos de saúde e poços d'água comunitários; comunidades tradicionais, tais como minorias raciais, remanescentes de quilombos, extrativistas, indígenas etc.; pessoas domiciliadas em áreas de concessão e permissão cujo atendimento resulte em elevado impacto tarifário.

referentes às famílias do Bolsa Família<sup>33</sup>.

Por fim, o Cadastro Único constitui importante ferramenta de avaliação em relação à cobertura das famílias de baixa renda em alguns programas. Ele é utilizado para identificar a inclusão dos públicos pobre e extremamente pobre em programas de incentivo à formalização do micro empreendedorismo e de microcrédito. A ação do MDS refere-se a divulgação, mobilização, estímulo de oferta e avaliação. Não há obrigatoriedade de inscrição prévia no Cadastro Único. A verificação de que tais ações efetivamente alcançam o público do Brasil sem Miséria é feita *a posteriori*, mediante o cruzamento de dados.

Na linha do empreendedorismo, os objetivos são estimular a ampliação e o fortalecimento dos pequenos negócios e apoiar o microempreendedor individual (MEI), com prioridade para aqueles que são beneficiários do Bolsa Família. São desenvolvidas ações para formalizar os microempreendedores e prestar assistência técnica àqueles inscritos no Cadastro Único, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), propiciando o acesso desses indivíduos ao crédito e a direitos, como a cobertura da Previdência Social. Até abril de 2014, 1 milhão dos microempreendedores eram do Cadastro Único. Considerando o número total de 4,42 milhões, os beneficiários do Bolsa Família representam 9,2%.

O eixo de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria articula com os bancos públicos iniciativas que visam a ampliar o microcrédito produtivo e orientado, com a redução da taxa de juros, aumento da oferta de linhas de crédito e ampliação do apoio técnico ao público de mais baixa renda. O Programa Crescer tem o objetivo de estimular a criação e o fortalecimento de pequenos negócios dessas pessoas. A oferta do microcrédito e da assistência técnica é realizada por bancos públicos – o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco da Amazônia

---

33A linha monetária de identificação da população extremamente pobre foi atualizada em 2014 para R\$ 77.

Entretanto, à época da identificação citada, a linha estabelecida era de R\$ 70. Para mais informações sobre esse tema, ver o artigo “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria”, neste livro.

(Basa), a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Os interessados devem procurar um dos bancos operadores do Programa. Até agosto de 2014, foram realizadas 5,6 milhões de operações com pessoas do Cadastro Único, sendo 3,6 milhões beneficiárias do Bolsa Família. Importante observar que a proporção das operações realizadas por este público vem crescendo ano a ano, atualmente 54% são do Cadastro e 35% do Bolsa Família.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dando sequência à proeminência alcançada pelas políticas sociais no país, a criação do Brasil sem Miséria representou um grande avanço no sentido de abordar a extrema pobreza em suas múltiplas dimensões. Para além do desafio de reunir esforços de diferentes parceiros responsáveis pela execução de diferentes programas, era imperioso conhecer o seu público, identificar suas condições de vida, necessidades e características, de forma a assegurar a escala necessária para atingir o objetivo proposto em toda sua magnitude sem, contudo, negligenciar as especificidades das famílias.

A mobilização ocorrida a partir do lançamento do Plano, que trouxe como elemento central a Busca Ativa, contribuiu de forma determinante para que o Cadastro Único se consolidasse como retrato consistente e fiel da diversidade da população de baixa renda brasileira e como principal ferramenta de gestão do Brasil sem Miséria, tendo assumido múltiplas funcionalidades dentro do contexto do Plano. São elas: fonte de identificação e seleção de beneficiários para programas sociais; subsídio de dados para a formulação de políticas e serviços, com a identificação e o dimensionamento do público potencial; e instrumento auxiliar de avaliação da cobertura de políticas e serviços entre as populações pobre e extremamente pobre, por meio da análise de resultados de processos de cruzamento de dados realizados *a posteriori*.

A escolha do Cadastro como principal instrumento de gestão se revelou não só acertada como evidenciou o seu enorme potencial para as políticas públicas na esfera social. O Cadastro Único constitui, atualmente, uma importante ferramenta para a articulação da rede de proteção social, fundamental à integração das iniciativas de diversas áreas e níveis da federação para a promoção da inclusão social da população brasileira de baixa renda.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: ABRAHÃO, J. de C.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Governo Federal. . *Balanco de Governo 2003/2010*. Cidadania e Inclusão Social. Vol. 1. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadastramento diferenciado*. Diversidade no Cadastro Único – Respeitar e Incluir. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. (no prelo).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Processos de qualificação do Cadastro Único de políticas sociais do Governo Federal. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Concurso Inovação na Gestão Pública e Federal*. Disponível em: <[http://inovacao.ena.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=282](http://inovacao.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=282)>. Acesso em: 12 nov. 2014.

CAMPELLO, T.; Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.;NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

CUNHA, R. *A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família*. IPC-IG website, 2008. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/doc\\_africa\\_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO\\_ROSANICUNHA.pdf](http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO_ROSANICUNHA.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2014.

DEDECCA, C. S. O enfoque multidimensional da pobreza no Plano Brasil Sem Miséria. In: FALCÃO, T.; AMARAL, A. D.; SOUZA, M. (Orgs.). *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 19 (no prelo).

FONSECA, A.; VIANA, A. L. A. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

GROSH, M.; NINNO, C.; TESLIUC; OUERGHI, A. *The Design and Implementation of Effective Safety Nets for Protection and Promotion*. Washington: The World Bank, 2008.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LINDERT, K. et al.. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. The World Bank, May 2007. (SP Discussion Paper n° 0709).

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família – Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, v. 45, n. 2. 2010.

SOARES, S.; RIBAS, R.; SOARES, F. *Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?* Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1396).

SPOSATI, Aldaíza. Intersetorialidade(s) na ação de serviços sociais públicos: presença e complementariedade. In: FALCÃO, T.; AMARAL, A. D.; SOUZA, M. (Orgs.). *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 19 (no prelo).