

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 – (DES)MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES NA INSTRUMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: O CASO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS
Autores(as)	Denise do Carmo Direito Natália Koga Elaine Cristina Licio
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo2

Título do livro	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
Organizadores(as)	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Moraes de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-049-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

(DES)MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES NA INSTRUMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: O CASO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

Denise do Carmo Direito¹
Natália Koga²
Elaine Cristina Licio³

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é compreender como capacidades estatais foram mobilizadas ou desmobilizadas para atender a demandas de mudanças de políticas públicas decorrentes de transformações no contexto político-institucional. Para tanto, analisamos as transformações que impactaram o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), desde sua criação em 2001, identificando movimentos de expansão e retração da sua atuação.

Esse olhar longitudinal para o CadÚnico é inovador. Gerido pelo governo federal em arranjo de implementação interfederativo, o CadÚnico disponibiliza dados de mais de 83 milhões de brasileiros⁴ com renda de até meio salário mínimo *per capita* ou três salários mínimos de renda familiar total. Tais dados subsidiam a condução de dezenas de programas federais e um número ainda desconhecido de programas subnacionais voltados à população de baixa renda.

Barros, Carvalho e Mendonça (2009) apontam uma série de características desse instrumento – com abrangência quase censitária da população pobre e de sua condição de vida⁵ – que permite a elaboração de diagnósticos para definição e operacionalização das políticas sociais do país. Outras pesquisas o analisaram como instrumento de implementação e integração de políticas de desenvolvimento social e combate à fome (Direito, Licio e Chaves, 2016; Direito e Koga, 2020) ou, ainda, como recurso e estratégia para mobilizar mudanças nas políticas sociais, a partir das diferentes coalizões de defesa que o sustentaram nesses últimos vinte

1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <denise.direito@ipea.gov.br>.

2. Ipea. *E-mail*: <natalia.koga@ipea.gov.br>.

3. Ipea. *E-mail*: <elaine.licio@ipea.gov.br>.

4. Disponível em: <<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>>.

5. Tais informações organizam-se em seis dimensões: vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais (Barros, Carvalho e Mendonça, 2009).

anos (Chaves, 2021, p. 5). Neste capítulo, o CadÚnico é tratado como um instrumento de política que ao longo de sua existência cumpre diversas finalidades – em especial, informacional e de coordenação – e desenvolve capacidades próprias em diferentes contextos.

Dois conjuntos teóricos nos alicerçaram nas análises: capacidades estatais e *policy change* – inclusive na direção do dismantelamento. Promovendo o diálogo entre essas literaturas e o modelo proposto por Bauer e Knill (2012), identificamos a cadeia de relações em dois níveis de análise. No primeiro verificamos a relação entre os fatores externos e as mudanças político-institucionais que alteraram a agenda governamental. Na sequência, entre os diversos fatores institucionais, focamos nas capacidades estatais, examinando os processos de construção, mobilização e desmobilização de suas diferentes dimensões que resultaram conjuntamente em mudanças nos papéis do CadÚnico.

A análise buscará: *i*) mapear as (des)mobilizações de capacidades que produzem, reproduzem, estabilizam e também desestabilizam o legado institucional em diferentes contextos; e *ii*) propor um modelo que ajude a interpretar os mecanismos de (des)mobilização de capacidades e seus efeitos na mudança do CadÚnico. Propomos responder às perguntas a seguir.

- 1) Quais as transformações no contexto político-institucional enfrentadas pelo cadastro nos últimos vinte anos?
- 2) Quais as capacidades analíticas, operacionais e político-relacionais acumuladas, mobilizadas e desmobilizadas neste período?
- 3) Houve períodos de expansão, retração ou desmonte do cadastro? De que maneira os fatores contextuais e a (des)mobilização de capacidades afetaram essas mudanças?

A seguir, serão apresentados os conceitos teóricos que embasaram o modelo analítico e a estratégia metodológica aplicados. Os resultados que evidenciam a relação entre mudanças no contexto das políticas e (des)mobilização de capacidades são discutidos na sequência. Por fim, considerações gerais e sugestões para a continuidade do estudo do período mais recente da onda neoliberal conservadora são levantadas.

Resumidamente, a pesquisa revelou que o CadÚnico passou por diferentes movimentos de expansão até 2016, quando tendências de retração e desmobilização ou, ainda, de redirecionamento de capacidades passaram a ser identificadas, apresentando risco de desmonte do ambiente institucional até então construído.

2 POLICY CHANGE. DESMANTELAMENTO E CAPACIDADES: PROPOSTA DE MODELO ANALÍTICO

Bauer e Knill (2014) argumentam que, embora a literatura sobre mudanças nas políticas públicas tenha se desenvolvido na busca de explicações teóricas acerca dos fatores que levam a diferentes graus de mudanças, ainda pouco se avançou na compreensão das direções das mudanças – em especial na direção do desmantelamento das políticas – e na mensuração dessas mudanças. Os autores propõem, portanto, jogarmos luz ao fenômeno do desmonte, que pode ser definido como a

mudança de política que reduz o número de itens e de instrumentos de política aplicados a uma área em particular e/ou reduz sua intensidade. Poderá envolver mudanças nos elementos centrais da política e/ou pode ser alcançado pela manipulação da capacidade dos atores de implementar ou monitorá-las (Bauer e Knill, 2014, p. 34, tradução nossa).

O tipo de estratégia escolhida pelos atores decorreria da combinação entre a efetiva intencionalidade e o nível de visibilidade desejada com a decisão de desmantelamento, variando em duas dimensões: densidade – expressa pela alteração no número de itens de política – e intensidade – expressa por alterações no nível e escopo da política ou nos requisitos formais para sua execução (Bauer e Knill, 2014).

Os autores consideram as principais condicionantes para o desmantelamento: as preferências dos atores políticos engajados, os fatores contextuais externos e domésticos que afetam as preferências dos atores e também enquadram as possibilidades de mudança e, por fim, os constrangimentos e oportunidades institucionais que intermediam os efeitos dos fatores externos junto aos fatores internos e condicionam a concretização das preferências.

Assumimos que o modelo de Bauer e Knill (2014) pode ser aplicado para identificar relações entre variáveis contextuais e institucionais na compreensão de estratégias e resultados de *policy change* nas duas direções, isto é, tanto de desmonte como de expansão. Buscando operacionalizar os conceitos do modelo dos autores para o caso específico, concentraremos a análise nas mudanças no contexto externo e doméstico do cadastro e nas consequências que essas mudanças acarretam na utilização ou desarticulação das capacidades estatais existentes, que representam parte dos condicionantes institucionais do campo das políticas sociais.

Reconhecendo capacidade estatal como um conceito que pode ser pensado de modo independente do resultado ou da “utilização” (Gomide, Pereira e Machado, 2017), é relevante identificar não apenas sua continuidade ou ruptura, mas também seu grau de resiliência a cenários adversos. É nesse sentido que propomos a análise não apenas do acúmulo de capacidades, mas também da dinâmica e do sentido do fluxo de utilização, o que chamamos neste capítulo de mobilização ou desmobilização de capacidades. Entendemos, com isso, que as capacidades

acumuladas podem ser tanto acionadas como desarticuladas pelos governantes, para viabilizar a mudança no contexto da política pública.

Entre os diversos conceitos e abordagens, este trabalho adota a perspectiva da capacidade estatal como aquela vinculada à implementação,⁶ conforme terminologia adotada por Centeno, Kohli e Yashar (2017). Capacidades estariam relacionadas a habilidades burocráticas e organizacionais para implementar projetos de governo. Portanto, diferente das abordagens de nível macro que buscam entender as capacidades como o conjunto da atuação estatal, em especial em sua relação com a sociedade/*stakeholders*, ou mesmo em estudos comparativos com outros Estados, este estudo procura compreender as dinâmicas internas de construção, mobilização e desmobilização da diversidade de habilidades, recursos e competências para o desempenho das funções de políticas públicas.

De forma complementar, utilizamos o modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2018) para identificar três dimensões de capacidades de política: analítica, administrativa e política. A *capacidade analítica* seria o conjunto de habilidades e competências acumuladas e mobilizadas junto aos burocratas, organizações e sistemas de políticas que garanta o desempenho da função de prospectar, assimilar, utilizar e disseminar conhecimento relevante para a política, isto é, aquela que garante a inteligência ao Estado para atuar. Neste sentido, envolveria desde capacidades para coleta de dados e produção de análises e avaliações até a constituição de áreas de inteligência e criação de sistemas informacionais de coleta e disseminação de informações que permeiem o sistema de políticas públicas.

Para o caso específico do CadÚnico, é essencial destacar a relevância da chamada capacidade informacional e de legibilidade, isto é, a capacidade do Estado de coletar, processar e produzir dados, informações e estatísticas sobre a sua população e território, assim como de traduzi-los e torná-los sintéticos e compreensíveis para que o aparato estatal possa intervir. É só a partir desta capacidade que o Estado desenvolve condições para monitorar comportamentos, aplicar normas e regras e estabelecer a ordem social (Lee e Zhang, 2017; Brambor *et al.*, 2019). Para fins deste estudo, entendemos esta dimensão como parte constitutiva do que chamamos capacidade analítica.

6. Centeno, Kohli e Yashar (2017) elencam quatro principais linhas de definição de capacidades estatais na literatura especializada: *i*) capacidade de implementação; *ii*) como habilidades para atender a um determinado escopo de atuação do Estado; *iii*) poder relacional do Estado de fazer com que seus cidadãos ou outros Estados façam o que não fariam sem a sua atuação; e *iv*) de competência e qualidade de sua burocracia.

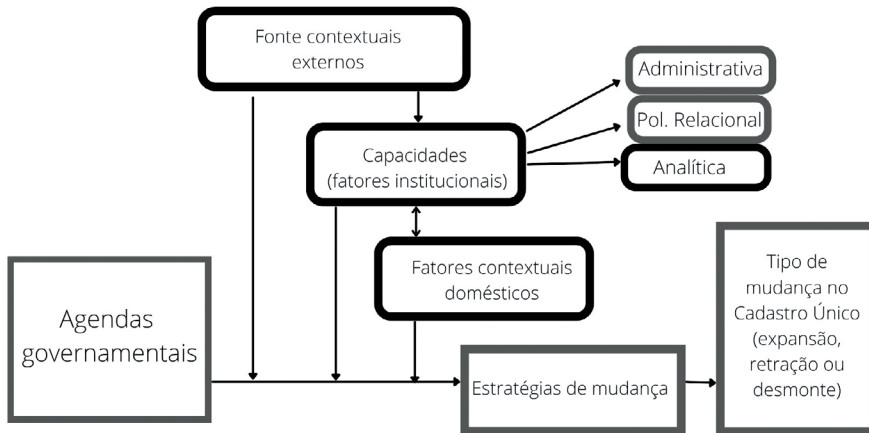
A capacidade informacional e de legibilidade confere poder de ação ao Estado, mas varia de acordo com o grau de extensão, profundidade e precisão das informações levantadas, assim como de acordo com o tipo de uso que se dá dentro do contexto político-institucional. Se, por um lado, a mobilização dessa capacidade é essencial para refrear comportamentos oportunistas, por outro, o enrijecimento dos métodos de coleta e validação, assim como a ausência de controle social, pode gerar distorções e exclusões, em especial quando se trata da população mais vulnerável (Lee e Zhang, 2017; Brambor *et al.*, 2019; Koga *et al.*, 2022). O balanço entre essas duas perspectivas pode dizer muito sobre para qual direção o Estado pode exercer esse poder (Brambor *et al.*, 2019).

A *capacidade administrativa*, por sua vez, trata dos meios para se exercer a função de fazer funcionar o aparato estatal de forma eficiente e coerente. Portanto, envolveria habilidades como as de planejamento, gestão de recursos humanos, orçamentários, logísticos e tecnológicos. Por fim, a *capacidade político-relacional* seria a voltada a dar legitimidade à ação estatal, demandando, portanto, desde habilidades individuais relacionais, comunicacionais e negociais até o conhecimento da arena política e da posição dos atores, como recursos organizacionais e sistêmicos de coordenação intersetorial e interfederativa e a presença de instâncias participativas para interação com a sociedade, da confiança no Estado e *accountability* político do governo.

A operacionalização de capacidades proposta no estudo concebe que o acúmulo de capacidades é um processo e que a intensidade desse acúmulo assim como a (des)mobilização podem variar ao longo do tempo. Ademais, entende que a (des)mobilização das três dimensões de capacidades pode ocorrer de forma autônoma. Por exemplo, em determinados contextos, pode-se perceber a mobilização de uma dimensão de capacidade e a desmobilização de outras. Isto é, esse modelo não assume que as dimensões de capacidades sejam mobilizadas sempre simultaneamente e para a mesma direção de mudança da política.

Considerando as referências teóricas discutidas, propomos um modelo adaptado de Bauer e Knill (2012), conforme figura 1. Trata-se de uma simplificação, uma vez que alcança apenas o nível dos resultados (*outcomes*) e não pretende explicar os efeitos (*outputs*) das mudanças do CadÚnico.

FIGURA 1

Modelo analítico para exame das mudanças no CadÚnico

Fonte: Bauer e Knill (2012, p. 32).

Elaboração das autoras.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Para a reconstituição da trajetória do contexto de mudanças do CadÚnico e identificação dos processos de (des)mobilização de capacidades, a pesquisa utilizou os relatórios de gestão e os normativos – lei, decretos e portaria – elaborados entre 2004 e 2021⁷ pelo ministério responsável. Esse material foi codificado utilizando-se o *software* NVivo. Em períodos em que a documentação oficial foi escassa, principalmente após 2018, foram utilizadas entrevistas com atores estatais para complementação de dados.

7. Antes de 2004, o CadÚnico ainda não estava integrado de forma consistente a nenhuma política, portanto, não foram identificados relatórios de gestão que mencionassem esse instrumento. De 2004 a 2017 os relatórios de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) (Brasil, 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016a; 2016b; 2017; 2018), gestora tanto do CadÚnico como do Programa Bolsa Família (PBF), apresentam formato similar. Há uma preocupação em detalhar as ações implementadas e em fornecer o maior número de informações possível sobre o que estava sendo desenvolvido naqueles anos. O relatório de gestão de 2018 (Brasil, 2019) marcará uma mudança na forma de tratar e apresentar as informações. A partir desse momento, os relatórios seguintes (Brasil, 2019; 2020; 2021a) adquirem um aspecto de peça publicitária, tanto no seu tratamento gráfico como na parte textual. Isso significa que há menos informações sobre o desenvolvimento das capacidades. Isso inviabilizou a comparação quantitativa das informações via NVivo e demandou complementação de dados por entrevistas. Contudo, foi possível a análise dos rumos da política, conforme apresentado no decorrer deste texto.

QUADRO 1
Dimensões de capacidades identificadas na trajetória do CadÚnico

Dimensões	Onde identificar	Exemplos
Administrativa	Pessoal Orçamento e financiamento Equipamentos	Número de servidores Destinação orçamentária
Análítica	Sistemas informacionais Estudos e pesquisas Área de inteligência	Desenvolvimento de ferramentas de consulta Pesquisas produzidas ou contratadas Área de monitoramento, ciência de dados, avaliação
Político-relacional	Coordenação interfederativa e/ou intersetorial Participação social Relação com entes de controle e com outros poderes (Legislativo)	Mecanismos de coordenação interfederativa como instrumentos de financiamento e/ou capacitação Mecanismos de coordenação intersetorial como instru- mentos integrados e referências unificadas Mecanismos que permitam a participação da sociedade no desenvolvimento e definição da política Sistemas para consulta das informações pelos beneficiários

Elaboração das autoras.

O quadro 1 traz exemplos de potenciais fontes de evidências de (des) mobilização de dimensões de capacidades para o contexto do CadÚnico, a partir do modelo analítico inspirado de Wu, Ramesh e Howlett (2018). Essas categorias e referências foram utilizadas para a codificação dos dados.

4 RESULTADOS

Observar a consolidação do CadÚnico é constatar não apenas a construção de diversas capacidades estatais em nosso sistema de proteção social ao longo dos últimos vinte anos (2001 a 2021), mas também como mudanças institucionais impactaram trajetórias e modificaram usos e significados.

Consideramos que a periodização da trajetória do CadÚnico foi afetada por duas principais circunstâncias externas às políticas sociais brasileiras: *i*) a ascensão de uma coalizão de centro-esquerda ao governo federal (Cerqueira, 2016); e *ii*) a onda liberal conservadora a partir de 2016 (Fernandes, Teixeira e Palmeira, 2020). Sendo que esse segundo período foi, inesperadamente, marcado pela demanda por soluções emergenciais para a crise sanitária e social decorrente da pandemia da covid-19.

A literatura e o material empírico analisado permitem dividir a história do CadÚnico em quatro grandes fases. A primeira, e mais breve, vai de 2001 a 2002 – *cadastro como formulário* – e retrata o período da sua criação na forma de um formulário de coleta de dados, em contexto de baixa capacidade gerencial do governo federal para a implementação do objetivo de integração de programas de transferência de renda então em vigor, que se refletiu na falta de definições claras sobre seu modelo de gestão e do público a ser cadastrado (Moura, 2012).

O período subsequente, de 2003 a 2015 – *expansão e consolidação* –, teve início marcado pela ascensão da coalizão de centro-esquerda no Brasil e definição da unificação dos programas de transferência de renda na forma do Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004). O CadÚnico vai, paulatinamente, adquirindo e consolidando capacidades para atender à necessidade de focalização das políticas de enfrentamento da pobreza, mobilizadas num contexto de prosperidade econômica que predominou em boa parte desse período. Nesta fase, o CadÚnico configura-se como fonte de informação confiável para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas para seu público-alvo. Nesse longo período de maturação, o cadastro focou na inclusão de beneficiários – privilegiando atividades de inclusão cadastral para dar consistência às expansões do PBF e permitir seu uso por outras políticas de combate à pobreza.

A terceira fase – *crise do financiamento* – é marcada pelo recrudescimento da crise fiscal, que se torna mais evidente a partir de 2016. O processo de desfinanciamento das políticas de proteção social tem como aspecto mais visível a instituição do Novo Regime Fiscal,⁸ que limitou gastos discricionários, responsáveis por boa parte do financiamento das políticas de combate à pobreza. Como consequência prática, no âmbito do CadÚnico, reduz-se a preocupação com os erros de exclusão, ou seja, com estratégias que buscavam garantir que todos os que necessitavam estavam cadastrados, mesmo podendo, eventualmente, acarretar a inclusão de pessoas fora do foco de renda. Passa-se a privilegiar mecanismos que focalizam a redução dos erros de inclusão, como rotinas de verificação da consistência na identificação das famílias, tais como atividades de atualização e averiguação cadastral.

O quarto período, ainda em aberto, se dá a partir da eleição do presidente Jair Bolsonaro, momento também em que as políticas públicas sofrerão forte impacto da pandemia da covid-19, identificando-se tanto propostas de redução do papel do Estado quanto altos investimentos estatais em políticas de mitigação das suas consequências. Trata-se de um período ainda em andamento, visto que os dois fatores marcantes – perspectiva neoliberal e pandemia – ainda marcam a realidade.

A periodização proposta converge em grande medida com os achados de Chaves (2021), que revelou duas coalizões na trajetória do CadÚnico: a primeira, preponderante de 2005 a 2015, focalizava o reforço do direito de acesso às políticas de combate à pobreza e a segunda, de 2016 a 2018, seria a de combate às fraudes, corrupção e fiscalização das políticas sociais. Na sequência analisamos cada período da trajetória do CadÚnico, identificando e analisando os elementos indicados no modelo analítico da figura 1.

8. Fruto da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em dezembro de 2016.

4.1 Fase 1: cadastro como formulário (2001-2002)

A história do CadÚnico começa em 2001, quando é instituído por meio do Decreto nº 3.877, o qual estabelece o uso obrigatório de formulário que traria informações das famílias vulneráveis e permitiria a focalização de programas sociais. A finalidade inicial do CadÚnico, segundo o normativo, seria a necessidade da “racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos”.⁹

Tal lógica demonstra-se coerente com o momento político-institucional, quando a administração de Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), enquanto governo de centro-direita e influenciado em alguma medida pelos preceitos neoliberais e da Nova Gestão Pública (NGP), buscou maior eficiência por meio da redução dos gastos com a máquina estatal, melhoria e maior controle dos processos. Como sinalizam Couto e Abrucio (2003), as capacidades administrativas da gestão PSDB foram mobilizadas mais no sentido da agenda do fiscalismo e da estabilização econômica do que de um projeto positivo de desenvolvimento.

A análise normativa aponta, ainda, para duas questões: *i*) a pouca clareza de como esse formulário seria preenchido e qual órgão do Executivo seria responsável pela coordenação, definição e gestão do processo; e *ii*) o papel central para operacionalização do CadÚnico que a Caixa Econômica Federal (Caixa) acaba por assumir.

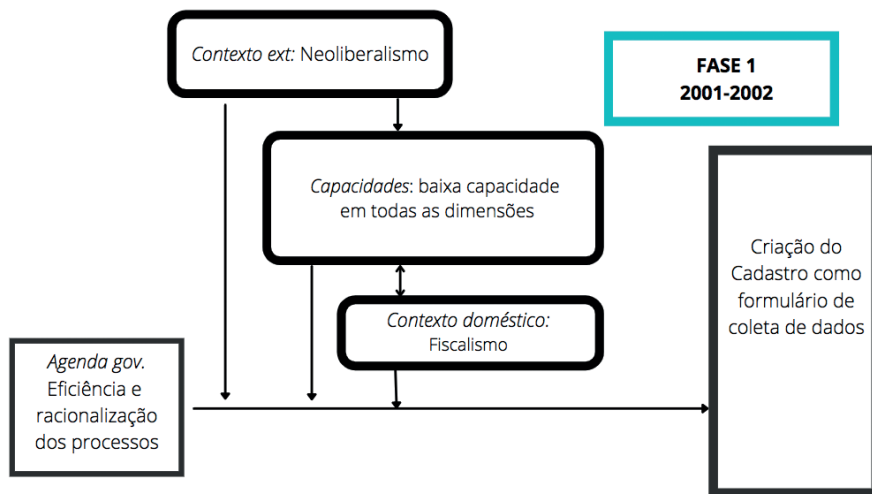
Em outubro de 2001, o decreto é modificado para acrescentar que as despesas operacionais de processamento ocorreriam pela Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência Social. Já a Caixa assume o papel de identificar e unicizar o beneficiário, sendo que, naquele momento, não ficam definidas as questões operacionais (rotinas, periodicidade de atualização etc.) e as capacidades necessárias para sua implementação.

Apesar das lacunas normativas, em 2002, 5,6 milhões de famílias estavam inscritas no CadÚnico como beneficiárias de programas federais, como Auxílio Gás, Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação (Bolsa Escola) e Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação). No entanto, o sistema de cadastramento ainda não permitia atualização das informações registradas (Bartholo *et al.*, 2010) e o cadastro apresentava inúmeras inconsistências como duplicidade de registro e consequente duplicidade de recebimento de benefícios (Brasil, 2005; 2006).

Como sintetizado na figura 2, a configuração inicial do CadÚnico, como formulário de coleta de dados, associa-se a um contexto de busca pela eficiência e racionalização de processos, com ausência ou pouca capacidade para operacionalização de arranjos de coordenação e implementação mais complexos.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3ITfgdq>>.

FIGURA 2
Fase 1 (2001-2002)



Elaboração das autoras.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4.2 Fase 2: expansão e consolidação (2003-2015)

A partir de 2003, com a ascensão da coalizão de centro-esquerda, ganha força a agenda de combate à extrema pobreza e à fome. O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa) é instituído com foco principal no combate à insegurança alimentar. O programa Fome Zero é lançado e, entre outras ações, institui-se o Cartão Alimentação, outro programa de transferência de renda, voltado para famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, em situação de insegurança alimentar e nutricional. No final desse mesmo ano os diversos programas federais de renda são unificados no PBF e o CadÚnico adquire centralidade no processo de implementação.

O ano de 2004 marca o momento de amadurecimento do debate sobre as formas mais adequadas de se enfrentar a insegurança alimentar e o combate à pobreza. Inicialmente, houve disputas entre projetos e modelos que envolviam desde a maior participação dos atores sociais até opções socialmente menos transformadoras, mas que se valiam da tecnocracia para uma rápida implementação dos programas (Monteiro, 2011; Tomazini, 2017). No final, optou-se por modelos híbridos contemplando diferentes áreas, que acabam por formar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que substituiu o Mesa.

As políticas alocadas sob o mote do desenvolvimento social passaram por forte reconfiguração a partir de então. De forma panorâmica, podemos citar a criação e o fortalecimento da política de assistência social e seu projeto democrático-participativo, a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em 2005. O período também marca o amadurecimento da política de segurança alimentar, o programa Cisternas, o fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). É instituída a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pela operação da unificação de programas sociais,¹⁰ na forma do PBF, que também passa a coordenar a ampliação e aperfeiçoamento do CadÚnico como fonte de informação e base para concessão do benefício.

Ao analisar este período, identificamos duas subfases, dentro do mesmo contexto externo e interno, mas que denotaram mudanças nas prioridades governamentais e na mobilização de capacidades no sentido de alterações no escopo e extensão do CadÚnico.

4.2.1 Primeira etapa da fase 2: instrumento de implementação do PBF (2003-2010)

Os primeiros sete anos (2003 a 2010) dessa fase estão marcados por uma forte expansão do CadÚnico, alavancada, especificamente, pela necessidade de dar suporte, enquanto instrumento de implementação, ao crescimento do PBF. O objetivo era atender todas as famílias abaixo do nível de pobreza e em todo o território nacional. Trata-se de um período de quase simbiose entre o CadÚnico e o PBF.

O relatório de gestão de 2004 apontou para uma “mudança de concepção” do CadÚnico, que deixa de ser visto como um simples formulário para ser compreendido como um instrumento de identificação da população vulnerável e como potencial fonte de informação e balizamento para planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas para a população em vulnerabilidade social (Brasil, 2005).

O passo inicial foi dar consistência e confiabilidade aos dados cadastrais. Conforme relata Bartholo *et al.* (2010), “até 2005 o Cadastro Único possuía fragilidades, de ordens diversas, que o impediam de se afirmar como base única a ser utilizada por diversos programas sociais”. Embora os municípios fossem responsáveis por entrevistar as famílias de baixa renda, preencher o formulário e alimentar o banco de dados, nem o governo federal, nem os níveis subnacionais tinham acesso aos dados, que permaneciam sob a guarda da Caixa. Além disso, não havia formalização

10. Conforme Lei nº 10.836/2004, o PBF tem por finalidade unificar a gestão e execução do Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), do Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio Gás e do CadÚnico do governo federal.

da relação entre as várias instâncias da Federação – União, estados e municípios. De igual forma, eram inexistentes procedimentos administrativos que garantissem a qualidade das informações coletadas, ou a capacitação de equipes responsáveis pelas entrevistas das famílias e pelo preenchimento do formulário.

Nesse período desenvolve-se a *capacidade administrativa* da gestão do CadÚnico que se traduz, inicialmente, na criação da própria Senarc, cuja estrutura estava anteriormente ligada à Presidência da República¹¹ e reunia parte das equipes responsáveis pela implantação dos programas de transferência de renda unificados. Apesar de não possuir, naquele primeiro momento, quadro próprio de servidores, houve um esforço para se formar uma equipe técnica, mediante a requisição de servidores federais de outros órgãos e contratação de cargos de confiança e terceirizados. Como a literatura analisou, houve uma prevalência de construção de capacidade administrativa, por meio de uma burocracia com maior insulamento, mas também com alta qualificação e especializada, capaz de adotar iniciativas de regulação de cunho mais técnico-operacional (Sátyro e Cunha, 2014). Dutra (2014, p. 131) corrobora esse entendimento ao analisar que a Senarc desenvolveu “um modelo baseado no conceito de coordenação centralizada, através da relação direta com os municípios implementada por meio de ferramentas informacionais, particularmente o Cadastro Único”, e que isso foi possível em função da existência de um corpo técnico com experiência prévia em outros ministérios e formação para tanto.

A Caixa também se mostrou um parceiro relevante nesse processo (Mostafa e Sátyro, 2014). Apesar dos relatórios de gestão do período espelharem problemas no *timing* de melhorias e rotinas demandadas pela Senarc, a Caixa desenvolveu e implantou duas diferentes versões do CadÚnico – conhecidas como V6 e V7 – fundamentais para se alcançarem os níveis de qualidade que o instrumento possui.

O CadÚnico passou por duas grandes mudanças de formulário. A primeira foi em outubro de 2005, quando se implantou a chamada versão 6, que incorporou “a possibilidade de se trabalhar em rede, mecanismos mais ágeis de identificação de multiplicidades e, principalmente, a visualização de cadastros ativos e inativos” (Brasil, 2006). Nessa versão os municípios faziam as entrevistas e registravam as informações, repassando, periodicamente, esses dados para a Caixa, que os centralizava. Os municípios só conseguiam visualizar as famílias cadastradas quando recebiam o extrato da base uma vez por mês. Procedimentos como transferência de famílias, desmembramento, entre outros, eram complicados e morosos.

11. O PBF foi criado por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836/2004. Com a criação do MDS, a estrutura de gestão do programa foi transferida para o ministério junto com a estrutura das políticas de assistência social e segurança alimentar, de modo a articular a política de desenvolvimento social.

Concomitantemente à implantação da versão 6, que ainda não havia terminado, em 2007 já se inicia a elaboração de um novo formulário e de um novo sistema, conhecido como V7:¹²

A elaboração do novo formulário do Cadastro Único foi realizada em parceria com o IBGE no intuito de aprimorar o instrumento de coleta e possibilitar uma caracterização mais efetiva da população em situação de vulnerabilidade, inclusive no que se refere à identificação de povos e comunidades tradicionais, populações específicas e pessoas em situação de rua. Além disso, objetiva-se aproximar os conceitos àqueles constantes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, buscando, desse modo, qualificar as informações do CadÚnico e facilitar a comparação dos dados (Brasil, 2008).

O ano de 2005 também marca a adoção de processos de qualificação da base existente, visto que apenas 30% da base original, em torno de 10 milhões de famílias, possuía informações completas (Bartholo *et al.*, 2010; Brasil, 2006). Com iniciativas de atualização cadastral e de inclusão, em 2010, havia 20 milhões de famílias cadastradas, sendo 91,4% com cadastros atualizados (Brasil, 2011).

Os intensos processos de inclusão e atualização foram motores propulsores da capacidade *político-relacional*, em especial a articulação interfederativa. Foram instituídos instrumentos para sustentar essas ações, como o Termo de Adesão,¹³ marco que formalizou a relação governo federal-estados-municípios, ao definir responsabilidades dos entes e as condições de remuneração.

Inicialmente, a atualização cadastral foi feita por meio de incentivos financeiros, repassados aos municípios por cadastro atualizado.¹⁴ No entanto, em 2006, o financiamento de coordenação federativa e de gestão descentralizada foi aperfeiçoado com a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), pela Portaria GM/MDS nº 148/2006, que previa repasse direto de recursos aos entes subnacionais para aprimoramento da gestão do CadÚnico e do PBF calculado com base no referido índice (Brasil, 2006; 2007).

A busca pela qualidade das informações está presente também no Decreto nº 6.135/2007, ao trazer conceitos importantes para adequada operacionalização do cadastro, tais como família, renda e domicílio, definição do público a ser cadastrado, prazo para a atualização das informações (no máximo a cada dois anos), bem como a política de sigilo de dados.¹⁵

12. O desenvolvimento do formulário e dos sistemas seguiu ao longo dos anos seguintes, conforme relatos minuciosos constantes nos relatórios de gestão de 2008 e 2009.

13. Conforme Portaria GM nº 246/2005.

14. De acordo com a Portaria GM nº 360/2005.

15. Outra marca da busca pela qualidade dos dados foi a Portaria nº 376/2008, que determinou a exclusão de dados não atualizados do Cadastro do Bolsa Escola (Cadbes), que havia sido inicialmente incorporado ao CadÚnico.

Para a capacidade político-relacional, em seu aspecto interfederativo, é fundamental observar o desenvolvimento do Suas, estrutura essencial para assegurar a gestão descentralizada do CadÚnico e o atendimento das famílias nos serviços socioassistenciais (Colin, Fernandes e Gonelli, 2013). O CadÚnico utilizou capacidades constituídas no âmbito da política de assistência para se desenvolver, tornando-a lócus privilegiado de gestão no nível estadual e municipal, neste último caso utilizados como principais postos de cadastramento. Da mesma forma, em uma construção de mão dupla, o CadÚnico contribuiu para a estruturação do Suas, em especial pela identificação das famílias em diversas dimensões de vulnerabilidades, para além da renda, e pelo aporte de recursos, por meio do IGD, que ajudaram a estruturar e expandir sua rede, sobretudo a dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) (Licio, 2019).

Outro aspecto da *capacidade político-relacional*, mobilizado em alguma medida no período, trata da *intersectorialidade*. A preocupação central, no início, era a extinção dos programas remanescentes, nome adotado para designar os programas unificados ao PBF, bem como o aumento da cobertura cadastral e da qualidade dos dados. Portanto, a intersectorialidade era tratada como a necessidade de políticas complementares ao PBF, que possibilitassem a saída das famílias da situação de extrema pobreza.

No relatório de gestão de 2007 (Brasil, 2008) são detalhados vários programas complementares, como Programa Brasil Alfabetizado, ProJovem, Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), Programa Nacional Biodiesel, Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), entre outros. Fica evidente que a atribuição do MDS ia pouco além do repasse das bases do CadÚnico, não existindo uma coordenação efetiva entre essas ofertas. Do ponto de vista do PBF, a articulação intersectorial mais efetiva ocorreu no âmbito das condicionalidades da saúde e educação com mobilização de instrumentos e estruturas específicas para acompanhar as famílias beneficiárias (Licio, 2019).

Os relatórios de gestão de 2005 a 2009 relatam articulações pontuais com outros órgãos federais no sentido de promover ações de cessão de informações e articulações entre os programas e a gestão do cadastro. A Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)¹⁶ será a mais citada e se configura como o segundo principal programa usuário – sendo o PBF o primeiro – que utiliza os dados do CadÚnico de forma permanente para concessão e acompanhamento dos beneficiários. Essas estratégias estarão mais evidentes a partir de 2011, com o lançamento do plano Brasil Sem Miséria (BSM).

16. A TSEE foi instituída pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Trata-se da redução ou até gratuidade de tarifa de energia elétrica para famílias de baixa renda e é gerenciada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

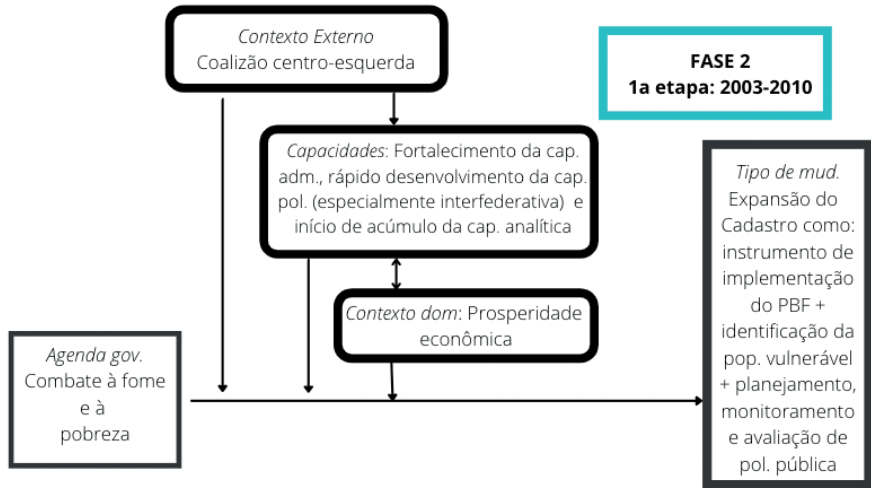
Quanto à dimensão político-relacional, merece ainda ser destacada a mobilização de capacidades em torno do Cadastramento Diferenciado, estratégia de visibilização dos chamados grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTEs), que são grupos invisibilizados que apresentam características socioculturais e/ou econômicas específicas e que demandam formas especiais de abordagem e cadastramento.¹⁷ Desde o relatório de gestão de 2004, há menção à necessidade de se dar visibilidade aos GPTEs, e todos os relatórios de gestão do período detalham diferentes ações, visando ao correto cadastramento dessas famílias. Foram identificadas, entre elas, estratégias que demandaram tanto capacidades político-relacionais de iniciativas intersetoriais como ações de engajamento das gestões municipais responsáveis pela inclusão no cadastro, como *capacidades analíticas* relacionadas à produção de material específico e realização de fóruns de debate e capacitações, por exemplo, a série de vinte capacitações realizadas em 2011, em diferentes estados da Federação, que contou com a participação de 669 técnicos e multiplicadores do tema (Brasil, 2016b, p. 8).

Sobre a *capacidade analítica*, além da demanda do Cadastramento Diferenciado, ela foi aprimorada e mobilizada para o aprimoramento dos sistemas informacionais, V6 e V7, anteriormente mencionados, iniciativas responsáveis por qualificar os dados provenientes do cadastro (Vieira, 2011).

A figura 4 resume a análise desse período em que as mudanças no cadastro ocorrem na direção da expansão de seus instrumentos e objetivos, com o intuito claro de dar suporte à ampliação do PBF. O CadÚnico deixa de ter o papel de mero formulário, para assumir a função de instrumento de implementação do PBF, de identificação das populações vulneráveis e, em alguma medida, de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas. Esse processo de expansão ocorre em contexto de ascensão da coalizão de centro-esquerda, de priorização pelo governo de uma agenda de combate à fome e à pobreza e de capacidades mobilizadas nas três dimensões, administrativa, política e analítica.

17. São diversos GPTEs identificados no CadÚnico, entre os quais se destacam indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, pescadores artesanais, agricultores familiares, assentados, acampados e pessoas em situação de rua. Atualmente, quase 10% das famílias cadastradas se autoidentificam como pertencentes a um desses grupos.

FIGURA 3
Primeira etapa da fase 2 (2003-2010)



Elaboração das autoras.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4.2.2 Segunda etapa da fase 2: qualidade dos dados e expansão do uso (2011-2015)

Após estruturação do CadÚnico e esforço de inclusão de famílias, o desafio se direcionou para aprimorar a qualidade das informações disponibilizadas. Duas estratégias inter-relacionadas, e que remetem à mobilização das três dimensões de capacidade, foram: *i*) a implantação da versão 7 do CadÚnico, que simplificou a manutenção dos dados; e *ii*) o aprimoramento dos processos de revisão/atualização cadastral.

Em setembro de 2010, inicia-se a implantação da nova versão, que permite que os municípios façam o cadastramento e a manutenção dos dados das famílias via internet e consulta *online* de toda a base de dados de sua população (Brasil, 2012). Os processos de inclusão, alteração e exclusão se tornaram mais dinâmicos, eliminando-se duplicidades e divergências cadastrais. Ao longo de 2011 é feito grande esforço de migração dos dados para o novo sistema. Ao final do ano, 97,5% dos municípios já estavam trabalhando com a V7 (Brasil, 2012).

Estratégias de capacitação das mais variadas foram implementadas, demandando tanto capacidades analíticas como de coordenação interfederativa, para garantir o entendimento correto dos conceitos e consistência de dados do CadÚnico. Essas ações contaram com a participação do corpo profissional da Senarc, que formulou, redigiu e formatou todo o material de suporte e capacitou agentes multiplicadores nos estados, que foram responsáveis por repassar o conhecimento aos municípios de cada estado (Brasil, 2016b).

O segundo processo relevante para a qualificação dos dados se refere às rotinas de revisão e averiguação cadastral, presentes nos relatórios de gestão desde 2005 e que se sofisticam ao longo dos anos. A revisão cadastral é a verificação periódica das informações socioeconômicas dos registros cadastrais.¹⁸ A averiguação cadastral é o cruzamento da base do CadÚnico com outros registros administrativos,¹⁹ a fim de identificar inconsistências, principalmente de renda. Caso haja divergência entre as bases ou desatualização dos dados, uma lista de famílias em desacordo é encaminhada aos municípios, que devem confirmar ou alterar os dados ouvindo as famílias. Em 2011, a Senarc unifica os processos de auditoria dos órgãos de controle – TCU e Controladoria-Geral da União (CGU) – com os de revisão e atualização, o que otimiza as rotinas municipais.

Esses anos marcam o uso, cada vez mais intenso, do CadÚnico por outras políticas públicas. Ponto mais visível dessa expansão é a implementação do plano BSM,²⁰ em 2011. A finalidade desse plano era superar a extrema pobreza em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, sendo que “a utilização do Cadastro Único para programas sociais do governo federal como ferramenta de gestão apresentou-se como escolha natural” (Amaral, 2014, p. 99).

Ao dar centralidade ao CadÚnico, o BSM impulsionou fortemente seu uso por outras políticas, adotando um olhar mais ampliado para a pobreza e a necessidade da coordenação de políticas voltadas para o seu enfrentamento em suas múltiplas dimensões – transferência de renda, serviços sociais e inclusão produtiva (Brasil, 2012). A ampliação desses usos não ocorreu sem problemas, visto que os programas apresentavam níveis de renda, desenhos de prestação de serviços e critérios de seleção muito diferentes entre si, dificultando uma ação coordenada. Além disso, alguns não estavam inseridos na lógica da assistência social e na gestão descentralizada, dificultando a interação entre poder público e beneficiários (Direito *et al.*, 2016; Direito e Koga, 2020).

O uso intensivo dos dados, de forma a evitar múltiplas exclusões, era necessário para garantir que todas as famílias vulneráveis estivessem cadastradas. Assim, instituiu-se a estratégia da *busca ativa*, potencializada pela possibilidade de identificação dos GPTEs na V7. Tratava-se de buscar as famílias vulneráveis que, por múltiplas razões – distância das unidades de cadastramento, falta de conhecimento, território violentos etc. –, ainda não eram visíveis para as políticas públicas.

18. Ter composição familiar e renda *per capita* conforme a lei, além de cadastro atualizado a menos de 24 meses.

19. As bases mais usualmente utilizadas são o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o Sistema de Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), entre outras, que são definidas tanto pela Senarc como pelos órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União (TCU).

20. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

O BSM reafirma a importância da capacidade político-relacional para o CadÚnico ao colocar o “município [como] protagonista na busca ativa” e a construção de parcerias intersetoriais para cadastramento de determinados públicos:

Desde o lançamento do plano, foram estabelecidas parcerias para apoio na identificação das famílias com os ministérios da Educação, da Saúde e da Integração Nacional, além do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), bem como de concessionárias de energia elétrica (Brasil, 2012).

A *dimensão analítica* ganha também importantes mecanismos. Em 2012, há o lançamento do Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (Cecad),²¹ ferramenta com atualização mensal, que disponibiliza dados cadastrais individualizados e agregados e/ou possibilita cruzamento de variáveis aos gestores governamentais e de programas usuários. De forma complementar, em 2015, é lançado o Tabulador de Informações do Cadastro Único (Tabcad), ferramenta similar ao Cecad, mas com dados não identificados e, por isso, acessível a qualquer usuário. Essa iniciativa expandiu as possibilidades de uso dos dados para além das fronteiras governamentais, permitindo diagnósticos e análises a pesquisadores e demais interessados em geral.

Em julho de 2017, ampliou-se ainda mais a cessão de dados aos pesquisadores, a partir do fornecimento da totalidade da base desidentificada – ou seja, sem variáveis de identificação da família.²² A simplificação do acesso fez com que a cessão de uma base por mês para pesquisadores saltasse para uma média de mil *downloads* mensais.²³ A figura 4 retrata que, nesta segunda etapa da fase de expansão do cadastro, dentro do mesmo contexto do primeiro ciclo, as várias dimensões das capacidades se acentuam, tais como as político-relacionais, para articulações interfederativas e intersetoriais necessárias para implementação da Busca Ativa e do BSM, assim como as analíticas, na qualificação de dados e condições de fornecimento de dados para a elaboração de diagnósticos de vulnerabilidades para além das fronteiras governamentais.

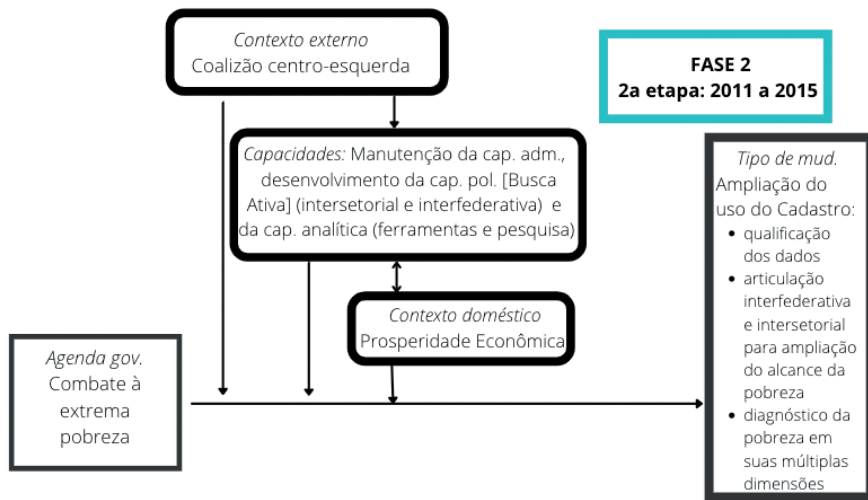
21. Conferir Instrução Operacional Conjunta nº 14, de 20 de março de 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2012/io_14_cecad20032012.pdf>.

22. A Portaria MDS nº 10/2012 aborda a disponibilização de dados identificados, o que só pode ser feito em casos específicos, seguindo procedimento estabelecido, de forma a preservar o sigilo dos dados pessoais.

23. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=212>>.

FIGURA 4

Segunda etapa da fase 2 (2011-2015)



Elaboração das autoras.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Se na primeira etapa da fase 2 da trajetória do CadÚnico verificamos que o aumento da capacidade analítica gerou um maior uso do instrumento e, como consequência, uma maior demanda de desenvolvimento de capacidade político-relacional e administrativa, nesta segunda etapa percebemos que a ampliação das dimensões político-relacional e administrativa gerou, por sua vez, uma demanda de maior qualificação da capacidade analítica, produzindo uma dinâmica circular e virtuosa de mobilização de capacidades nas três dimensões.

4.3 Fase 3: foco nos erros de inclusão (2016-2018)

A crise econômica que tomou corpo em meados de 2015 pôs fim à tônica expansionista do CadÚnico. Sua gestão passou cada vez mais a focar na redução dos erros de concessão. Se a preocupação anterior era não deixar que ninguém que tivesse perfil ficasse de fora do acesso às políticas públicas, o foco passa a ser garantir a não ocorrência de concessão de benefícios indevida.

Após a mudança de gestão, decorrente do *impeachment* presidencial, é instituído o Grupo de Trabalho Interministerial,²⁴ que estabeleceu procedimentos para que as gestões municipais tratassem inconsistências verificadas após cruzamento

24. Instrução Operacional nº 82/Senarc/MDSA, de 18 de novembro de 2016.

com diversas bases de dados governamentais.²⁵ Eram procedimentos bastante similares aos que vinham sendo realizados historicamente no processo de averiguação cadastral, mas com maior abrangência e rigor na apuração das informações. Foram mobilizadas, assim, as capacidades estatais já instituídas anteriormente.

Essa ação ganha o nome de Operação Pente Fino e assume contornos políticos ao aparecer em destaque na mídia²⁶ e na primeira página do relatório de gestão de 2018:

(...) Promovemos a melhoria da governança do programa por meio da realização de uma operação “Pente Fino”, através de cruzamentos mensais de dados com outros bancos de dados governamentais de forma a potencializar a focalização do programa nos mais pobres (Brasil, 2019, p. 22).

A palavra crise²⁷ aparece pela primeira vez em um relatório para justificar a necessidade da tônica de se evitarem os erros de inclusão:

Ainda que em 2017 o país já houvesse iniciado a superação de uma das mais profundas crises econômicas que o Brasil já enfrentou, seus impactos ainda se fizeram sentir em 2018, tendo em vista a piora das condições de vida de expressiva parcela da população durante a crise e a continuidade do desafio fiscal enfrentado pelo governo federal, que tornou indispensável um esforço adicional de racionalização dos gastos públicos (Brasil, 2019, p. 32).

No campo das capacidades relacionais, destacam-se duas inovações lançadas em 2017. A de maior abrangência, em termos de público, é a Consulta Cidadão. A plataforma disponibiliza aos inscritos no CadÚnico o acesso a alguns dos dados cadastrais da família e possibilita a impressão de comprovante de cadastramento, viabilizando acesso aos diversos programas usuários. Outra inovação é a consolidação da Rede de Programas Usuários do Cadastro Único,²⁸ espaço de encontros periódicos para articulação entre os vários programas que utilizam o CadÚnico.

A Rede tem como objetivos aprimorar e padronizar o atendimento da gestão do Cadastro Único às demandas dos programas usuários; formar uma identidade entre os programas usuários; garantir a utilização adequada dos dados e procedimentos do Cadastro Único; e desenvolver soluções conjuntas para a integração de políticas e programas sociais para o atendimento ao cidadão (Brasil, 2018, p. 44).

25. Quais sejam: Rais, de 2014; Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), de janeiro de 2015 a junho de 2016; sistema de benefícios permanentes e auxílios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de junho de 2016; Sisobj, de 2002 a 2016; Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), do governo federal, de junho de 2016; e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

26. Exemplo está disponível em: <<https://exame.com/economia/beltrame-cruzamento-de-dados-geraram-corte-de-milhares-de-beneficios/>>.

27. Por meio do *software* NVivo fizemos a busca da palavra crise usando mecanismo de *text search*. Essa palavra só foi identificada em dois relatórios de gestão, no de 2018, como salientado no texto, e no de 2020, no âmbito do enfrentamento da pandemia da covid-19, como veremos adiante.

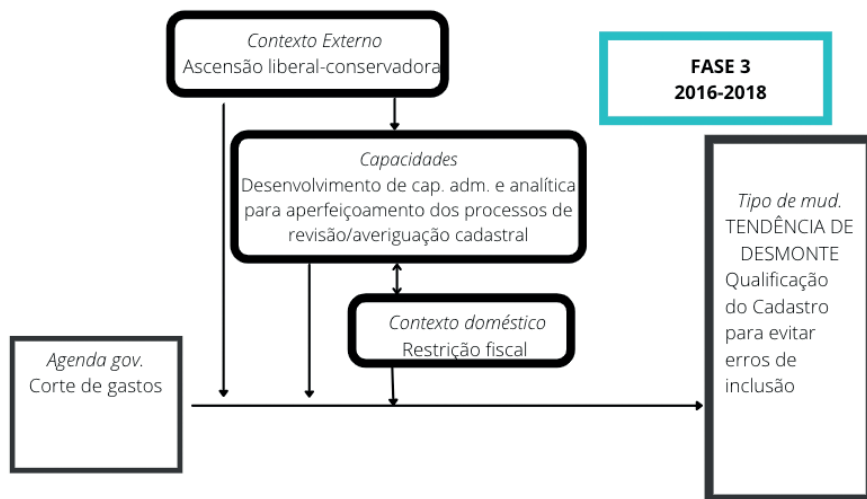
28. Essa iniciativa foi uma das dez finalistas do Prêmio de Inovação do Concurso Inovação do Setor Público da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), sendo reconhecida como uma estratégia inovadora de articulação intersetorial.

Ao mesmo tempo, a Rede funciona como uma estratégia para vincular os programas usuários à adoção de mecanismos de gestão que excluam beneficiários com indicativo de inconsistências cadastrais:²⁹

Também prevê o compromisso de que o programa deverá coordenar ações de gestão dos seus benefícios, incluindo a instauração de processos próprios de fiscalização de acordo com as suas normas e observando os processos de atualização e qualificação cadastral coordenados pelo MDS, bem como mecanismos que assegurem o sigilo dos dados das pessoas e famílias cadastradas utilizados no âmbito do programa (Brasil, 2018, p. 45).

A figura 5 retrata a dinâmica de mobilização das capacidades constituídas no sentido de redução do escopo do papel do cadastro para controle e racionalização de gastos.

FIGURA 5
Fase 3 (2016-2018)



Elaboração das autoras.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4.4 Fase 4: enfrentamento da pandemia – indícios de desmonte?

Identificamos como sendo uma nova fase a mudança político-institucional fruto da eleição de uma coalizão de centro-direita, marcada por um discurso de contenção de gastos, via alinhamento com o teto de gastos e com a adoção de redução da

29. Conforme Portaria nº 501, de 29 de novembro de 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2017/PortariaMDS_501_2017_Termo_de_Uso.pdf.

prestação de serviços pelo Estado, levando a mudanças nas políticas sociais assim como à redução e/ou extinção de vários programas.

Em 2019, após a posse do presidente Bolsonaro, a primeira mudança no CadÚnico foi a alteração da sua gestão da Senarc para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Essa mudança marca a separação da gestão do PBF e do CadÚnico, arranjo estabelecido desde a instituição do PBF, em 2004.

O objetivo poderia significar maior autonomia do CadÚnico e condições de coordenação de suas ações com outras políticas, ou até mesmo sua configuração como um programa ou política pública própria. No entanto, tendo em vista a finalidade da Sagi – realizar “estudos e pesquisas, desenvolver conceitos e ferramentas que auxiliam na gestão da informação e coordenar o processo de formação dos agentes públicos”³⁰ –, que não se trata de uma área de execução e gestão de políticas, mas de função eminentemente analítica, limitou-se um reposicionamento mais significativo do CadÚnico enquanto articulador das políticas sociais.

O relatório de gestão de 2019 (Brasil, 2020) faz uma breve menção à manutenção dos processos de qualificação do CadÚnico – revisão e atualização cadastral –, e reafirma o CadÚnico como uma base de dados e a Sagi como unidade responsável por disponibilizar “insumos confiáveis e validados sobre as áreas de transferência de renda, assistência social”. Assim, reforça uma posição instrumental informacional ao CadÚnico, mas não como articulador de políticas ou ações. As capacidades analíticas continuam a ser mobilizadas – via manutenção de instrumentos como Cecad e fornecimento de bases desidentificadas –, mas a atuação intersetorial não mais aparece, ou seja, não há menção do uso do cadastro para além do PBF.

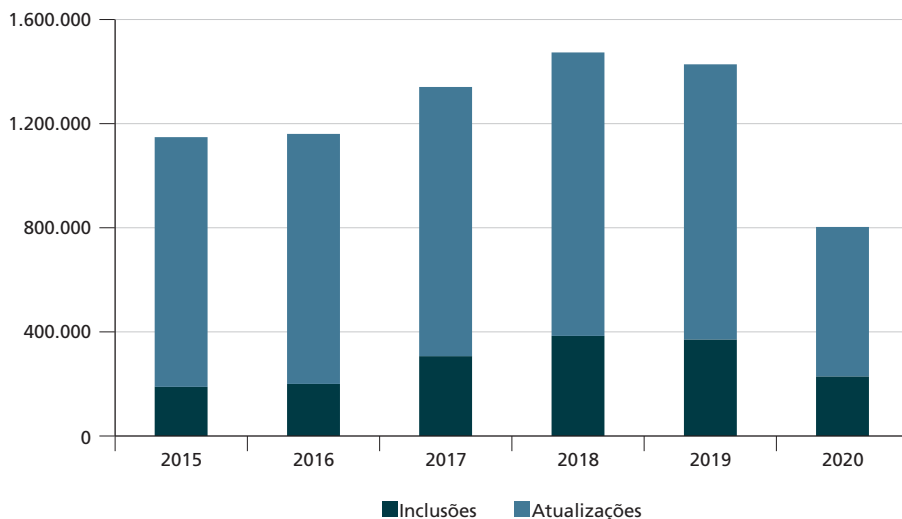
Há que se considerar, no entanto, que a análise desse período está contaminada por um fator imprevisível, a crise decorrente da pandemia de covid-19, que provocou rápido empobrecimento da população. Uma das respostas rápidas e adequadas foi a instituição do Auxílio Emergencial (AE), vigente em 2020-2021, o qual permitiu a garantia de renda não só para os mais pobres, mas também para profissionais autônomos que foram impedidos de exercer suas atividades em virtude da medida sanitária de isolamento social. Para atender os cidadãos não inscritos no CadÚnico, foi criado um aplicativo de celular e disponibilizado pela Caixa um *site* para que os interessados fizessem o requerimento digital do AE (Cardoso, 2020). O aplicativo foi responsável por 56% das concessões do auxílio (Brasil, 2021b, p. 20).

30. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi>>.

Mesmo com a adoção da possibilidade de atualização cadastral via telefone ou outros meios remotos,³¹ houve redução importante das atividades cadastrais em função da pandemia, como apontado no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Média mensal de atividades cadastrais do CadÚnico (2015-2020)



Fonte: Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad).

Como atestam as entrevistas, a mobilização ao extremo das capacidades administrativas e analíticas do CadÚnico nesse período permitiu que as famílias já cadastradas fossem as primeiras beneficiárias do AE, tendo sido essencial para a efetividade dessa medida de enfrentamento da pandemia. Ademais, em que pesem as dificuldades do processo (Ipea, 2021), o aplicativo que permitia o autocadastro para o público que não estava no CadÚnico também conseguiu atender à demanda do AE, o que levantou o debate sobre as possibilidades e limites do desenvolvimento de soluções tecnológicas para possibilitar maior celeridade e redução de custos operacionais do cadastro.

Nesse período, a gestão do CadÚnico passa a se constituir numa secretaria própria, a Secad. Se, por um lado, essa mudança institucional garantiu maior autonomia decisória no processo de operacionalização do AE, por outro, implicou a necessidade de atuação em frentes em que não possuía capacidades desenvolvidas,

31. A partir de maio de 2020, o CadÚnico permitiu a criação de mecanismos remotos de cadastramento, via telefone ou outro meio eletrônico, de modo a manter as atividades de inclusão ou atualização cadastral das famílias em situação de pobreza enquanto perdurarem situações de emergência ou calamidade assim declaradas pelos entes federativos, inclusive, mas não apenas, durante a pandemia causada pela covid-19.

como a de produção de respostas a um grande volume de recursos e questionamentos sobre erros de concessão do AE (Ipea, 2021).

O AE e o próprio PBF foram substituídos pelo Auxílio Brasil já no final de 2021, voltando a definir o CadÚnico como fonte de seleção de beneficiários. Desde então os postos de cadastramento dos municípios estão sob forte demanda. Em janeiro de 2022, o CadÚnico alcançou mais de 33 milhões de famílias e o percentual de atualização cadastral voltou a subir. A concentração de esforços nas atividades de cadastramento e resposta ao controle, contudo, pode ameaçar as capacidades desenvolvidas até então, tanto na dimensão político-relacional quanto na administrativa e até mesmo analítica. Além disso, a desarticulação com outros programas usuários, ou mesmo sua omissão nos relatórios de gestão, pode ser consequência da crise financeira que acarretou desmonte de várias dessas iniciativas ao longo dos últimos anos.³² Ao mesmo tempo está em discussão um Novo Cadastro Único, sobre o qual ainda há pouca informação acessível.

Diante desse cenário incerto, não é possível concluir qual o rumo da mudança no CadÚnico, se em direção da ampliação de seu papel para além de um instrumento informacional para o qual veio acumulando capacidades, ou se da redução de escopo de atuação direcionando suas capacidades para uma função, por exemplo, de ferramenta de controle e restrição de gastos ou, ainda, algo intermediário. Vale o registro, no entanto, que a forma como estão sendo feitas as discussões apontam para a participação ínfima dos fóruns de pactuação outrora relevantes, sejam governamentais – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (Fonseas) –, sejam os que contam com a sociedade civil – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). De igual forma, as alterações não têm chegado com a profundidade necessária aos programas usuários.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou traçar a cadeia de relações entre fatores contextuais e capacidades para compreender o processo de transformação do CadÚnico para programas sociais. Sua trajetória de duas décadas mostra que alguns eventos foram determinantes para seu aperfeiçoamento, consoante as respectivas prioridades de agenda dos sucessivos governos.

O CadÚnico consolidou-se ao longo dos anos como instrumento informacional e de seleção dos beneficiários do PBF e de dezenas de programas federais, mas não se restringiu a esse papel. Além de ter sido instrumento fundamental na construção de

32. Por exemplo, o Bolsa Verde foi descontinuado, o Minha Casa, Minha Vida sofreu drástica redução, programas de reforma agrária foram paralisados, entre outras mudanças dos mais de vinte programas que chegaram a utilizar a base do cadastro.

capacidades analíticas para essa rede de programas, a implementação do CadÚnico implicou a construção de capacidades em diferentes dimensões, como na formação de um corpo burocrático especializado e na geração de instrumentos complexos de coordenação interfederativa e intersetorial. Concluímos que essas capacidades, se mobilizadas na mesma direção da solução estrutural do problema da pobreza, têm o potencial de constituir condições institucionais para uma política integradora das diversas ações governamentais voltadas ao enfrentamento das múltiplas causas da pobreza. Pôde-se identificar na pesquisa dinâmicas nesse sentido, especialmente na fase 2 da trajetória do CadÚnico, as quais fazem questionar, inclusive, a possível ampliação de seu papel para além de mero instrumento informacional, tema que merece ser mais bem investigado futuramente.

Em contrapartida, a pesquisa demonstra que as capacidades hoje existentes, se desmobilizadas ou mobilizadas apenas na direção de soluções restritas, por exemplo, de redução de erros de inclusão, podem ser a médio e longo prazo afetadas, reduzindo a potencialidade do Cadastro tanto como ferramenta para a compreensão aprofundada da multidimensionalidade da pobreza quanto como elemento integrador de programas, acelerando os riscos de desmonte das políticas sociais. Dinâmicas nesse sentido foram percebidas na fase 3. Ainda há que se acompanhar os desdobramentos da atual fase 4. Nesse sentido, limitações da pesquisa devem ser registradas especialmente quanto à escassez de registros documentais que permitiam analisar as mudanças recentes, a partir da covid-19.

Conclui-se que os achados da pesquisa sustentam o argumento de que as estratégias de *policy change* merecem ser analisadas considerando-se o contexto macro e doméstico, assim como as condições institucionais que permitem ou não a concretização das mudanças almejadas pelas agendas governamentais. No caso do CadÚnico, esta abordagem pôde revelar que a mobilização de diferentes dimensões de capacidades nem sempre correm conjuntamente e na mesma direção da mudança da política pública, tal como evidenciado no processo errático e felizmente ainda malsucedido de desmonte das políticas de combate à pobreza e do papel do cadastro nesse novo contexto. Contudo, não só a desmobilização mas também a mobilização de capacidades podem ser condições institucionais essenciais para as estratégias de desmonte e por isso precisam ser acompanhadas.

Por fim, deixamos ainda uma reflexão considerando todas as ressalvas de possíveis imprecisões decorrentes de uma análise de transformações em andamento. É possível que o CadÚnico esteja, neste momento, diante de uma encruzilhada ao ter sido colocado em situação inesperada, tendo que dar respostas rápidas à crise sanitária. Ao mesmo tempo, é necessário contrabalançar a adoção de uma solução tecnológica, aparentemente mais eficiente e mais simples de ser implementada, *vis-à-vis* os ganhos das capacidades construídas e consolidadas ao longo dos últimos anos. A história do CadÚnico apresenta acúmulos relevantes e uma trajetória de

melhorias constantes. Os próximos anos serão cruciais para se dar um salto no atendimento da população mais vulnerável, e essa busca passa pelo CadÚnico, seus usos e capacidades.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. D. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 97-126.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. S. P. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2653>>.

BARTHOLO, L. *et al.* Contribuições e potencialidades do Cadastro Único para a implementação de políticas sociais no Brasil. *In*: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS/Assessoria Fome Zero, 2010.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. W. *et al.* (Ed.). **Dismantling public policies: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

_____. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BRAMBOR, T. *et al.* The lay of the land: information capacity and the modern State. **Comparative Political Studies**, v. 53, n. 2, p. 175-213, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2004**. Brasília: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2005**. Brasília: MDS, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2006**. Brasília: MDS, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2007**. Brasília: MDS, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2008**. Brasília: MDS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2009**. Brasília: MDS, mar. 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2010**. Brasília: MDS, mar. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2011**. Brasília: MDS, mar. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2012**. Brasília: MDS, mar. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2013**. Brasília: MDS, mar. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2014**. Brasília: MDS, abr. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2015**. Brasília: MDS, mar. 2016a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório para transição da Coordenação de Capacitação da Senarc, 2011-2016**. Brasília: MDS, 2016b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2016**. Brasília: MDSA, mar. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do ano 2017**. Brasília: MDS, mar. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de gestão do Ministério do Desenvolvimento Social do ano de 2018**. Brasília: MDS, 2019.

_____. Ministério da Cidadania. **Relatório de gestão do Ministério da Cidadania do ano de 2019**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020.

_____. Ministério da Cidadania. **Relatório de gestão do Ministério da Cidadania do ano de 2020**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021a.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Perfil dos beneficiários do Auxílio Emergencial pela covid-19: quem são e onde estão?** Brasília: Ministério da Cidadania, 2021b.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista da Administração Pública**, v. 54, n. 4, 2020.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; MISTREE, D. Unpacking States in the developing world: capacity, performance, and politics. *In*: CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (Org.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (Org.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CERQUEIRA, K. C. Dependência da trajetória e mudança institucional nos processos de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 19, p. 253-275, jan./abr. 2016.

CHAVES, J. C. P. N. **A identificação de público-alvo para as políticas públicas de combate à pobreza: o caso do Cadastro Único e seu uso pelas coalizões de defesa**. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

COLIN, D.; FERNANDES, J.; GONELLI, V. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea; MDS, 2013.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

DIREITO, D. *et al.* O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. **International Policy Centre for Inclusive Growth**, v. 1, p. 1-20, 2016. Disponível em: <https://ipcig.org/sites/default/files/pub/pt-br/WP145PT_Cadastro_Unico_como_instrumento_de_articulacao.pdf>.

DIREITO, D.; KOGA, N. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1286-1306, 2020.

DUTRA, R. **A institucionalização federativa do campo de política da assistência social (2004-2012)**: um enfoque na convergência da gestão intergovernamental de serviços e benefícios através dos Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; PALMEIRA, J. S. A longa conjuntura crítica brasileira desde 2013: crise e castigo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, 2020.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, n. 20, p. 3-12, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de políticas sociais**: acompanhamento e análise, nº 28. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37679&Itemid=9>.

KOGA, N. M. *et al.* O Cadastro Único para programas sociais e a configuração da pobreza: analisando a construção de evidências a partir da teoria do ator-rede. *In*: KOGA, N. M. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

LEE, M. M.; ZHANG, N. Legibility and the informational foundations of state capacity. **The Journal of Politics**, v. 79, n. 1, p. 118-132, Jan. 2017.

LICIO, E. C. **Coordenação do Bolsa Família nos sistemas de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2451)

MONTEIRO, I. R. **Integração de políticas sociais**: um estudo de caso sobre o Bolsa Família. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

MOSTAFA, J.; SÁTYRO, N. **Cadastro Único**: a registry supported by a national public bank. Brasília: IPC-IG, 2014. (Working Paper, n. 126)

MOURA, C. R. **O Programa Bolsa Família no campo das políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. A construção da capacidade institucional no nível municipal: o caso da assistência social. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2014.

TOMAZINI, C. G. Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico. **Critical Policy Studies**, v. 13, n. 1, p. 23-42, 2017.

VIEIRA, A. M. M. **A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período de 2005 a 2007**. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: conceptual framework and essential components. *In*: WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Org.). **Policy capacity and governance**. Cham: Springer, 2018. p. 1-25.