

Cadastro Único: um Cadastro Apoiado por um Banco Nacional Público

Por Joana Mostafa, Diretora do Departamento de Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e Natália G. D. Sátyro, Professora do Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

O Cadastro Único é o principal cadastro usado por programas e políticas voltadas para populações de baixa renda no Brasil. Em 2001, foi criado formalmente no contexto da consolidação dos diferentes programas de transferência de renda. O cadastro buscava unificar, em um único banco de dados, os cadastros individuais desses programas, minimizando os esforços de coleta de dados de cada programa. Naquela época, os cadastros eram mantidos separadamente até mesmo dentro de um ministério ou agência. Existia uma grande variedade de bases de dados que, essencialmente, continha as mesmas informações. Não havia qualquer controle, e a comunicação entre essas bases era escassa. Consideradas isoladamente, cada base de dados era relativamente pequena, o que não justificava atualizações individuais dos dados do programa, ou até esforços de inclusão e sistematização. Vistas conjuntamente, as políticas não eram coordenadas. Como resultado, algumas famílias recebiam vários benefícios, enquanto outras semelhantes nunca tinham sido incluídas nos bancos de dados ou sequer recebido alguma transferência. Hoje, o Cadastro Único é um cadastro unificado e serve de apoio para programas de vários ministérios – pelo menos 20 – do governo federal e também para programas no nível subnacional (estados e municípios).

Esse fato faz do Cadastro Único uma referência nacional, que também serve, na prática, como um censo da população de baixa renda do Brasil, aquela que vive com meio salário-mínimo *per capita* – USD 6/dia ou USD 170/mês. O registro contém dados básicos de identificação das famílias e de seus membros bem como um perfil detalhado de ambos agrupados em seis conjuntos básicos de dados: identificação pessoal, identificação da família, características do domicílio, escolaridade, trabalho e informações de renda. Também são coletados outros dados complementares, como gastos do domicílio, participação em programas sociais, características das comunidades tradicionais e condições de vulnerabilidade (pessoas sem teto, crianças em situação de trabalho infantil, etc.)

O cadastro contém dados sobre mais de 23 milhões de famílias de baixa renda e 78 milhões de pessoas. Estimativas fundamentadas nos dados do censo de 2010 mostram que há 20 milhões de famílias de baixa renda no Brasil (67 milhões de pessoas), ou 35 por cento do total da população brasileira. Portanto, sua cobertura é de 114,5 por cento. O maior programa que o utiliza é o Programa Bolsa Família (PBF), uma transferência condicionada de renda transferida mensalmente, por meio de cartão magnético, para 13,9 milhões de famílias em todo o país – o que faz do PBF o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo, em termos de número de pagamentos mensais. Não é preciso dizer que se trata de uma operação enorme, visto que o Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial (aproximadamente 8.500 km²).

A característica mais importante do Cadastro Único, que o diferencia dos cadastros focalizados do resto do mundo, é ter a renda declarada pelas próprias famílias. Com base em uma relação de confiança, os programas que fazem uso do Cadastro Único confiam na veracidade das informações declaradas – o que provou dar bons resultados. O PBF, que hoje cobre toda a população que vive na pobreza, tem um desempenho de focalização tão bom quanto o de programas similares ao redor do mundo, que usam as chamadas “provas de meio” (*proxy means test*) para a verificação de elegibilidade.

A coleta e a entrada de dados no Cadastro Único são realizadas pelos 5.570 governos municipais do Brasil. O *software* da entrada de dados foi desenvolvido pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), um banco público brasileiro. A versão mais recente do *software* foi lançada em 2010, com o novo formulário de dados, projetado para coletar muito mais informações sobre as famílias e os indivíduos, usando os formatos e os conceitos mais próximos possível dos dados coletados pelo censo oficial nacional e pelas pesquisas domiciliares.

A CAIXA é um banco público, responsável pela manutenção dos sistemas e bases de dados do Cadastro Único – apesar de sua principal área de negócios ser a financeira. No momento, a CAIXA é o segundo maior banco do país, em termos de volume de depósitos, ficando atrás apenas de outro banco público, o Banco do Brasil. Basicamente, a CAIXA oferece dois tipos de serviços ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), relacionados ao Cadastro Único e ao PBF:

- serviços ligados ao cadastro pessoal ou da família – *software* de entrada de dados *on-line*, consistência dos dados, cruzamento de dados para controlar níveis de multiplicidade, segurança da informação do banco de dados, entre outros; e
- serviços ligados à folha de pagamento e ao pagamento de benefícios – sistema de folha de pagamento, emissão e entrega de cartões magnéticos, pagamento mensal de benefícios por meio de quatro canais diferentes, entre outros.

A CAIXA desempenhou um papel central em transformar o Cadastro Único no banco de dados que ele é hoje. Sua relevância deriva de seu insulamento burocrático, seu alcance geográfico e sua capacidade técnica comprovada de lidar com os desafios apresentados por um fluxo de dados tão grande e dinâmico. Essa capacidade seria mais difícil de localizar ou desenvolver dentro de um ministério do governo como o MDS, criado apenas em 2003. Quanto aos serviços de pagamento, a contribuição da CAIXA não poderia ter sido mais bem-vinda, considerando sua capacidade de realizar 13,9 milhões de pagamentos mensais sem demora. Não menos importante é o fato de que os pagamentos são feitos diretamente aos beneficiários por meio de um banco de confiança, eliminando grande parte do clientelismo local e reforçando a percepção do PBF como um direito – e não um favor ou caridade (MOSTAFA; SÁTYRO, 2013).

Referência:

MOSTAFA, J.; SÁTYRO, N. "Cadastro Único: a registry supported by a National Public Bank", *IPC Working Paper*, No. 126, Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2013.