

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL - FSSO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

TAÍZE ÁUREA MOISÉS SILVA

**Os 22 anos do Cadastro Único: reflexões sobre sua trajetória e o impacto
na vida das famílias brasileiras**

**Maceió
2023**

TAÍZE ÁUREA MOISÉS SILVA

Os 22 anos do Cadastro Único: reflexões sobre sua trajetória e o impacto na vida das famílias brasileiras

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Alagoas - Faculdade de Serviço Social, como requisito do título de Bacharelado em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dr^a: Maria Alcina Tertó Lins.

Maceió

2023

**Catálogo na Fonte
Universidade Federal de
Alagoas Biblioteca Central
Divisão de Tratamento
Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 –

S586s Silva, Taíze Áurea Moisés.

Os 22 anos do Cadastro Único : reflexões sobre sua trajetória e o impacto na vida das famílias brasileiras / Taíze Áurea Moisés Silva. –2023.
59 f. : il.

Orientadora: Maria Alcina Terto Lins.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social: bacharelado) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Serviço Social. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 56-59.

1. CadÚnico (Sistema de recuperação da informação). 2. Assistência social. 3. Políticas



UNIVERSIDADE FEDERAL DE
ALAGOAS FACULDADE DE SERVIÇO
SOCIAL
COORDENAÇÃO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE
CURSO



Folha de Aprovação do Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do
título de Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas
/UFAL

Documento assinado digitalmente
gov.br TAIZE AUREA MOISES SILVA
Data: 22/12/2023 09:20:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

DISCENTE: Taíze Áurea Moises Silva

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em 12/12/2023

Título: **OS 22 ANOS DO CADASTRO ÚNICO:** reflexões sobre sua trajetória e o
impacto na vida das famílias brasileiras

BANCA EXAMINADORA:

Documento assinado digitalmente
gov.br JAPSON GONCALVES SANTOS SILVA
Data: 14/12/2023 09:28:38-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Professor Dr. Japson Gonçalves Santos Silva
(presidente)**

Documento assinado digitalmente
gov.br ISLANIA LIMA DA ROCHA
Data: 14/12/2023 10:28:46-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professora Dra. Islânia Lima da Rocha

Documento assinado digitalmente
gov.br VALDERI TELES DO NASCIMENTO NETO
Data: 14/12/2023 11:56:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Ms. Valderi Teles do Nascimento

Dedico esse trabalho a meu esposo Edilson e aos meus filhos Maria Isabel e o bebê que está sendo gerado na minha barriga, pois todos obstáculos que enfrentei nos longos anos da graduação foi superado porque vocês estavam comigo.

AGRADECIMENTOS

Início dedicando ao meu Deus toda honra e toda glória para todo o sempre, pois somente Ele me sustentou até aqui. Ele me deu forças quando tudo era dor e sofrimento, me deu esperanças quando só havia escuridão, sustentou a minha fé para que eu entendesse que precisava superar cada desafio que se levantou diante de mim no período em que estive fazendo minha graduação.

Superei uma gravidez de risco e tive minha filha, mesmo sendo obrigada a trancar a faculdade. Quando finalmente retornei, veio uma suspeita de câncer de mama. Deus esteve comigo, fiquei devastada fisicamente e emocionalmente. Vários exames, várias biópsias, até o resultado: “não é câncer”. Fiz cirurgia, retirei o nódulo e continuei. Enfrentei mais uma gestação, era novamente de risco e acabei sofrendo um aborto espontâneo. Mas, Deus continuou comigo. Superei, e segui em frente.

Então, veio a pandemia. O sonho precisou ser adiado mais uma vez. Ao retorno, estávamos com diversos problemas, principalmente mentais, e financeiros. Foi um período muito sombrio! Mas, não tinha opção de desistir.

E assim eu segui, dividindo o meu tempo escrevendo meu TCC, gerando uma criança de 12 semanas, sendo mãe, esposa, dona de casa, além de trabalhar fora. Pai, sou grata pelo cuidado!

Agradeço a minha mãe Nozete Torres, que sempre foi nossa principal incentivadora, minha e das minhas irmãs. Tínhamos que ir para escola, tínhamos que estudar, mostrava constantemente a necessidade e a importância de fazer uma faculdade. Foi insistente, chata, brava, mas ela não se importava com isso. Ela é uma das mulheres mais inteligentes que eu conheço. E com a sua perseverança e suas orações conseguiu formar as três filhas na UFAL, inclusive uma delas é Doutora. Mãe, te agradeço por tudo, e quero dizer que tudo que a senhora fez, valeu a pena, hoje a senhora pode descansar, finalizou com êxito sua missão. Te amo!

Agradeço também a minha irmã Thacya Clédina, a nossa doutora. Ela sempre acreditou em mim, sabia que eu conseguiria, me incentivou, sempre teve palavras de conforto, de ânimo, de encorajamento e sempre fez questão de me lembrar o quanto eu sou forte e resiliente.

Agradeço ao meu pai Cláudio Moises que não mede esforços para acolher e ajudar a mim e a minha família nas mais diversas situações durante esse período, e em todos os outros. Agradeço ainda, minha tia Ivete Torres por me ajudar com minha filha, pelas orações, incentivos e gentileza.

Agradeço as pessoas que hoje trazem felicidades e esperanças para meus dias, e me fazem querer conquistar situações melhores, me fazem querer continuar caminhando.

Ao meu amado esposo Edilson Pereira, dedico meu profundo agradecimento, por estar comigo todos esses anos, nem sempre é fácil, nós sabemos disso, mas juntos temos vencido as adversidades que surgem e continuamos a caminhar de mão dadas.

Agradeço pelo carinho, cuidado e dedicação a nossa família, por todas as vezes que foi me buscar na Universidade, muitas vezes extremamente cansado, mas estava lá. Por nunca reclamar, por me auxiliar em tudo para que eu continuasse estudando. Te agradeço por quando fomos morar no sitio, tudo ficou mais difícil, e continuava me apoiando, sem reclamar. Altas horas da noite, enfrentamos estrada de barro, correndo perigos muitas vezes. Com suas ações você nos faz entender o quanto nos ama e eu te amo por isso.

Meu agradecimento também vai para minha princesa Maria Isabel, que menina linda, gentil, amável e compreensiva. É o orgulho da mamãe! Ficava até a madrugada com a mamãe, quando ia pra UFAL comigo. Lembro, que para passar o tempo, nós ficávamos pegando sementinha para brincar, a espera era tanta que você dormia no ônibus, e quando chegávamos em Novo Lino, você ia no colo da mamãe toda enrolada em uma colcha, nós três desconfortáveis numa moto, na estrada de barro, tudo para que mamãe conseguisse. Te amo demais minha filha!

Meu agradecimento vai também para o bebê da mamãe que está sendo gerado, te agradeço por estar sendo forte e ficando quentinho/a e em segurança, permitindo que a mamãe fique bem, e consiga realizar esse sonho.

E por fim, os demais agradecimentos segue com minha professora Maria Alcina Lins. Minha querida, quão grata eu sou por ter tido uma professora, orientadora de estágio e de TCC, além, de amiga. Te agradeço pelas inúmeras palavras de incentivo, pelo cuidado em me ouvir e me aconselhar, por me cobrar para fazer de novo e de novo, pela paciência, pela compreensão, pela

persistência em acreditar que eu iria terminar meu curso. Me acompanhou em boa parte das fases que citei acima e me ajudou com sua gentileza. Serei eternamente grata e sempre estarás em meu coração!

Por fim agradeço meus amigos Luiz, Nathalya, Priscila e Edlene Cavalcanti. Essas pessoas fizeram minha graduação ser mais leve, com sua generosidade e empatia. Aprendi com eles que a gentileza eleva o nível do ser humano, sou grata a vocês meus queridos amigos!

Meu coração transborda de gratidão!

RESUMO

Este trabalho tem como tema “Os 22 anos do Cadastro Único: reflexões sobre sua trajetória e o impacto na vida das famílias brasileiras” e tem como objetivo estudar a trajetória histórica do Cadastro Único e suas contribuições no processo de implementação das políticas públicas, bem como suas limitações estruturais e os desafios de gestão num cenário neoliberal de restrição de direitos. Utilizamos como metodologia científica as pesquisas bibliográfica e documental. Dentre os principais resultados, evidenciou-se que o Cadastro Único é um instrumento administrativo do governo brasileiro que se consolidou ao longo dos seus 22 anos de trajetória como uma importante estratégia no processo de implementação de programas sociais de transferência de renda. Ao longo dos anos, passou a ser largamente utilizado, inclusive com potencial na geração de indicadores sociais para o processo de formulação de políticas sociais públicas. Hoje é utilizado por vários programas sociais, dos quais se destacam o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, o Minha Casa Minha Vida, a Tarifa Social da Energia Elétrica, entre outros. E, sendo parte da estrutura da sociedade capitalista, possui limites estruturais, os quais, agravados no atual cenário de crise e investida neoliberal de restrição de direitos apresenta diversos desafios à sua gestão, principalmente com a focalização e seletividade em sua execução.

Palavras-chave: Cadastro Único; Assistência Social; Programas Sociais.

ABSTRACT

The theme of this study is "The 22 years of the Unified Registry: reflections on its trajectory and impact on the lives of Brazilian families." The objective is to explore the historical trajectory of the Unified Registry and its contributions to the implementation of public policies, as well as its structural limitations and management challenges in a neoliberal scenario of rights restriction. The scientific methodology employed includes bibliographical and documentary research. Among the main findings, it was evident that the Unified Registry is an administrative tool of the Brazilian government that has solidified over its 22-year trajectory as a significant strategy in implementing social income transfer programs. Over the years, it has become widely used, with the potential to generate social indicators for the formulation of public social policies. Today, it is utilized by various social programs, including prominent ones such as the Bolsa Família Program, the Continuous Benefit Program, My House My Life, the Social Electricity Tariff, among others. As part of the structure of capitalist society, it has structural limitations that, exacerbated in the current scenario of crisis and neoliberal assault on rights, present numerous challenges to its management, particularly with focus and selectivity in its execution.

Keywords: Unified Registry; Social Assistance; Social Programs.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. Introdução | 06 |
| 2. A construção da política de assistência social enquanto política pública de direito | 08 |
| 2.1. As primeiras formas de proteção social no Brasil ----- | 08 |
| 2.2. A Constituição Federal de 1988 e o tripé da Seguridade Social: o reconhecimento da Assistência Social como política de Proteção Social brasileira | 12 |
| 2.3. Assistência social e os programas de transferência de renda: a criação do cadastramento único como modelo de gestão----- | 15 |
| 3. O Cadastro único na realidade brasileira atual ----- | 25 |
| 3.1 A importância dos dados do CadÚnico como indicadores para a elaboração de políticas sociais públicas ----- | 26 |
| 3.2 Os principais programas do Governo Federal que utilizam os dados do Cadastro Único | 34 |
| 3.1.1 – O Programa Bolsa Família ----- | 39 |
| 3.1.2 – O Benefício de Prestação Continuada----- | 41 |
| 3.1.3 – O Programa Minha Casa Minha Vida----- | 43 |
| 3.1.4 – A Tarifa Social de Energia Elétrica----- | 45 |
| 3.3 Os desafios postos a gestão no CadÚnico em um cenário de restrição de direitos | 48 |
| Considerações Finais | 55 |
| Referências | 56 |

1. INTRODUÇÃO

Desde a sua instituição em 2001, o Cadastro Único foi se consolidando como um importante instrumento para a identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras, tornando-se hoje, a principal base para seleção e implementação de programas sociais.

Este trabalho de conclusão de curso propõe refletir de maneira crítica sobre sua trajetória histórica e o impacto na vida das famílias brasileiras ao longo desses 22 anos.

Para tanto, a metodologia de pesquisa adotada foi a bibliográfica e documental, a partir da sistematização de informações levantadas em livros, artigos, legislações e sítios oficiais.

O trabalho está estruturado em duas partes principais e suas subdivisões. Na primeira, teremos o item 2, intitulado: “A construção da política de assistência social enquanto política pública de direito”. Este item está subdividido em três tópicos, sendo estes: 2.1 - As primeiras formas de proteção social no Brasil; 2.2 - A Constituição Federal de 1988 e o tripé da Seguridade Social: o reconhecimento da Assistência Social como política de Proteção Social brasileira e 2.3 - Assistência social e os programas de transferência de renda: a criação do cadastramento único como modelo de gestão.

Nesta primeira parte, buscaremos refletir sobre a construção histórica da Política de Assistência Social, como membro da Seguridade Social Brasileira, na qual se insere o Cadastro Único. Inicialmente, no subitem 2.1, faremos um resgate histórico das primeiras formas de proteção social no Brasil, as quais tinham caráter religioso e filantrópico.

Em seguida, traremos ao debate, no subitem 2.2, como se deu o reconhecimento da Assistência Social como política pública de direitos, somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

E finalizaremos esta primeira parte com o item 2.3, no qual abordaremos sobre os primeiros programas sociais de transferência de renda e a criação do cadastro único, buscando refletir sobre seus desafios iniciais e seu desenvolvimento e consolidação.

Já na segunda parte, no item 3, este trabalho irá aprofundar o

debate sobre o Cadastro Único na realidade brasileira atual, trazendo em seus três subitens as seguintes discussões: 3.1 A importância dos dados do CadÚnico como indicadores para a elaboração de políticas sociais públicas; 3.2 Os principais programas do Governo Federal que utilizam os dados do Cadastro Único e 3.3 Os desafios postos a gestão no CadÚnico em um cenário de restrição de direitos.

Inicialmente, no subitem 3.1, será abordada a relevância dos dados provenientes do Cadastro Único como indicadores sociais no desenvolvimento de políticas públicas, destacando a interconexão desses dados no ciclo de elaboração de políticas, evidenciando sua aplicação por gestores e demais atores sociais envolvidos.

Em seguida, no subitem 3.2, exemplificaremos alguns dos principais programas do Governo Federal que utilizam os dados do CadÚnico, sendo eles: o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Tarifa Social da Energia Elétrica.

Por fim, no subitem 3.3, finalizaremos este trabalho com reflexões críticas acerca dos desafios postos ao CadÚnico em um cenário de restrição de direitos, situando esse instrumento dentro da lógica da sociedade capitalista no atual contexto de ataque neoliberal às políticas públicas.

2. A construção da política de assistência social enquanto política pública de direito

Antes de qualquer coisa, é preciso compreender que a Assistência Social, enquanto política pública de direito, é uma conquista social instituída na Constituição Federal brasileira de 1988.

Essa conquista é fruto de um processo histórico de luta por direitos, numa sociedade marcada pela desigualdade social, reflexo da contradição inerente do modo de produção capitalista.

A trajetória da Assistência Social no cenário brasileiro, na luta pelo reconhecimento enquanto política pública de proteção social, é pressuposto para o debate que aqui se propõe.

Nesse sentido, abordaremos nas subseções seguintes algumas considerações a respeito das primeiras formas de proteção social no Brasil - sem viés de política pública - e em seguida, de como se deu essa transição e conquista, com a inserção da Assistência Social no tripé da seguridade social a partir da Constituição Federal de 1988.

2.1 As primeiras formas de proteção social no Brasil

O percurso percorrido pela Assistência Social no cenário brasileiro é longo até seu reconhecimento enquanto política pública. Até meados da década de 1930, as ações que buscavam promover alguma forma de assistência e proteção social eram fundamentalmente pautadas em práticas eventuais, subsidiárias e de cunho doutrinário-religioso. Sem configuração de direito social, mas como sendo fruto da boa vontade e benevolência da classe capitalista, baseados no forte discurso de ajuda, solidariedade e amor ao próximo.

Arriscamos dizer que tais ações eram para alguns, numa espécie de “limpeza de consciência”, e para outros como crença mistificada de solidariedade inerente ao ser humano, com base na crença religiosa de que as ações de auxílio aos pobres, doentes, órfãos e viúvas, seriam formas de amenizar os pecados.

Nesta perspectiva, Oliveira (2005, p.25) reflete que:

Na história da humanidade, a assistência aparece inicialmente como prática de atenção aos pobres, aos doentes, aos

miseráveis e aos necessitados, exercida, sobretudo, por grupos religiosos ou filantrópicos. Ela é antes de tudo, um dever de ajuda aos incapazes e destituídos, o que supõe uma concepção de pobreza enquanto algo normal e natural ou fatalidade da vida humana. Isto contribui, para que, historicamente e durante muito tempo, o direito a assistência social fosse substituído por diferentes formas de dominação, marginalização e subalternização da população mais pobre.

Dessa forma, o termo “ajuda aos incapazes” e a naturalização das desigualdades sociais fundamenta estas ações, ao tempo em que justifica a ausência de respostas sistemáticas por parte do Estado. Assim, deixando nas mãos da igreja e de filantropos tal responsabilidade no atendimento às necessidades da classe trabalhadora.

O percurso para efetivação da Assistência Social como política pública e direito, ao longo da história, foi longo e árduo. Como explica Sposati (2007, p. 436):

A assistência social parece ser tratada com menos crítica, ou mais conforto, quando é comentada no âmbito das velhas práticas patrimoniais. Estas parecem ser inerentes às damas, principalmente às primeiras, como são denominadas as esposas de governantes eleitos em sociedades marcadas pelo sexismo ou pela hierarquia dominação/subordinação entre os gêneros masculino e feminino. Fica confortável, também, a ponderação sobre a assistência social quando colocada no âmbito da filantropia de patronos, eclesiais ou leigos, empresários ou benfeitores. Nas duas situações ela parece perfeitamente harmoniosa e própria à relação onde o doador tutela ou subordina aquele que recebe a doação.

Com isso, podemos perceber que tais práticas assistencialistas possuem forte contribuição histórica para a compreensão despolitizada das ações de assistência social, por muitas vezes ainda hoje tratadas como benesse, peculiarmente das “primeiras damas” dos governos.

O marco inicial para uma mudança nessa configuração são as primeiras regulamentações de práticas sociais ocorridas na década 1938 (BOSCARI; SILVA, 2015), que poderiam ser identificadas como do âmbito da assistência social, todavia elas apareciam como Serviço Social pelo Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS.

Destacamos, sobretudo, os primeiros marcos de regulação das relações entre capital e trabalho no Brasil, a partir da década de 1930. O contexto histórico é marcado pelo desenvolvimento intenso da indústria num país, até antes, predominantemente agro - exportador. Esse processo, necessariamente evidencia e reconhece a questão social¹ como questão política, pois foi acentuado as condições de exploração da classe trabalhadora.

A insatisfação da classe trabalhadora às condições de trabalho insalubres, longas jornadas de trabalho, salários baixos, entre outros, impulsionaram revoltas e reivindicações por respostas sistemáticas do Estado às expressões da questão social.

Nesse contexto, foi promulgada uma série de medidas de políticas sociais, como uma forma de enfrentamento das múltiplas refrações da questão social, ao mesmo tempo em que o Estado conseguia a adesão dos trabalhadores, da classe média e dos grupos dominantes, donos do capital. O governo populista adotava, ao mesmo tempo, mecanismos de centralização político-administrativa, que favoreciam o aumento da produção, dando condições para a expansão e a acumulação capitalista (BULLA, 2003, p.2).

Nesse momento histórico, em que Getúlio Vargas estava no poder, se viu diante da ameaça dos movimentos dos trabalhadores e adotou uma série de medidas para conseguir a adesão dos trabalhadores.

Tais medidas foram voltadas principalmente para uma política de proteção dos trabalhadores, como por exemplo: a criação de Ministérios de Trabalho (1930), Saúde e Educação (1993); a unificação das CAPs - Caixas de Aposentadoria e Pensão, através da criação dos IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensão em 1933; a regulamentação da Justiça do Trabalho e da Legislação Sindical (1939); e o estabelecimento do Imposto Sindical, do Salário Mínimo e do Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940) (IDEM).

¹ Segundo Yamamoto e Carvalho (2011, p.84) questão social é: [...] são as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão.

A implementação dessas medidas, não pode ser vista apenas pelo viés do ganho para a exploração capitalista, mas também como fruto da mobilização da classe trabalhadora.

Nesse sentido, concordamos com Iamamoto e Carvalho (2011) ao mencionarem que o cenário de luta entre as classes passa a exigir respostas políticas e sistemáticas – e não apenas coercitivas - por parte do Estado e da classe dominante, para não comprometer a conservação do sistema vigente.

Ainda em relação aos primeiros marcos de regulamentação do que vem a se configurar como política de assistência social, nos chama atenção a legitimação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS em 1938, o que marcou a primeira forma de assistência social no Estado brasileiro, pois o CNSS inicialmente se configurava como uma instituição anexa às ações filantrópicas já desenvolvidas, tanto que seus primeiros representantes eram membros de entidades de filantropia (LONARDONI *et al*, 2006).

Já em 1942 a Legião Brasileira de Assistência - LBA foi instituída como entidade não lucrativa, com caráter beneficente e caritativo marcado pela presença do “primeiro damismo” da república – inclusive foi determinado que a presidência da LBA coubesse às primeiras damas da República – iniciada por Darcy Vargas, a primeira dama do país na época, que juntamente com as “senhoras da sociedade” (SPOSATI, 2003, p. 9) passaram a desenvolver ações de cunho caritativo e solidário destinadas aos mais pobres.

Segundo Sposati (2003) as primeiras ações da LBA eram voltadas para as famílias dos combatentes da II Guerra Mundial, para a qual foi criada. Posteriormente passou a executar ações caritativas voltadas àqueles trabalhadores descobertos pela proteção social (que era restrita a algumas categorias profissionais), a situações de emergência e calamidade, entre outros.

Em 1964 a LBA passa a ser fundação integrante do recém criado Ministério do Trabalho. Em 1974 cria-se o Ministério da Previdência e Assistência Social que possui uma Secretaria de Assistência Social designada à “formulação de política de ataque à pobreza” (LONARDONI *et al*, 2006, p.3).

Após 11 anos da criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, a política de assistência social ganha um novo caráter histórico, como assinala Sposati (2003, p. 13) ao afirmar que:

Em 1985 o Iº PND – Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República particulariza a assistência social como **política pública, reconhece o usuário como sujeito de direitos, sugere que seja ampliada sua participação e realizada a ruptura com a leitura caritativa e tutelar** com que a assistência social era tradicionalmente gerida (grifos nossos).

Essas determinações legais ocorriam simultaneamente com o aprofundamento dos estudos sobre a política em questão – nas Universidades, nos seminários, nos debates, nas pesquisas etc. -, que contribuíram como subsídios teóricos para as reformas legais e institucionais que materializam a política de Assistência Social na Constituição Federal de 1988.

2.2 A Constituição Federal de 1988 e o tripé da Seguridade Social: o reconhecimento da Assistência Social como política de Proteção Social brasileira

Legitimamente, somente após a Constituição Federal de 1988 é que a Assistência Social teve reconhecimento de política social. Sem dúvida, a Constituição Federal de 88 é o grande marco legal da seguridade social, que insere a assistência social no tripé da seguridade social, juntamente com as políticas de Saúde e Previdência Social, e afirma em seu artigo nº 203 que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, art. 203).

Após cinco anos de intensas negociações, debates e pressões entre Governo Federal e sociedade civil para regulamentar o que foi promulgado na Constituição Federal de 1988, ocorreu a sanção da Lei nº 8.742/1993 que dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em 07 de dezembro daquele ano, durante o governo de Itamar Franco.

A LOAS refirma o conceito enunciado na Constituição Federal de 1988, ao afirmar em seu artigo 1º que:

A assistência social, **direito do cidadão e dever do Estado**, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, art. 1º grifos nossos).

Assim, a assistência social recebe o caráter de direito do cidadão e dever do Estado, buscando romper com as concepções precedentes de caridade e filantropia.

Essa sequência de regulamentações resultou em uma nova discussão, agora voltada para a consolidação e efetivação dos direitos sociais. Conforme afirma Sposati (2007, p. 445), essa configuração traz como determinação “[...] para todo território nacional, uma nova delegação político-programática no âmbito das políticas sociais públicas denominadas ‘assistência social’”.

A promulgação da LOAS se insere nesse processo de afirmação da Assistência Social como política pública sob a responsabilidade do Estado. Podemos destacar seus objetivos, expressos no art. 2º:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 1993, art. 2º).

E tendo como princípios estabelecidos em seu art. 4º a:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993, art. 4º).

Com a instituição da LOAS, após uma série de negociações, buscava-se uma nova lógica de funcionamento da política, direcionada agora por um caráter descentralizado e participativo, que organizasse a atuação de instituições públicas e privadas.

Uma das principais características da política de Assistência Social é a de não possuir caráter contributivo - ao contrário da Previdência - por isso uma das determinações da LOAS é de que a política seja destinada a quem dela precisar, sem ser necessário contribuir diretamente com ela. A lei prevê ações voltadas para indivíduos em situação de vulnerabilidade social no atendimento de necessidades básicas.

Percebemos com isso que a abrangência da política de Assistência Social reconhece legalmente as desigualdades sociais e econômicas do país e passa a tratar os assistidos como sujeitos de direitos, em tese.

Partindo da concepção de atuação nos territórios, a LOAS prevê como uma das diretrizes da política a “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (LOAS, art. 5º, inciso I) a fim de aproximar as ações da população, sem retirar primeiramente a responsabilidade do Estado.

Assim, já tendo afirmada sua presença enquanto membro do tripé da seguridade social na Constituição Federal de 1988, e tendo regulamentada sua Lei Orgânica em 1993, apenas em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que regula um Sistema Único de Assistência Social,

o SUAS, determinando os níveis de atuação socioassistenciais da política em âmbito nacional.

A PNAS cria o SUAS enquanto um novo modelo de gestão da política, que vai ser coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, criado em 2004 em substituição ao Ministério de Assistência Social – MAS.

Com isso, percebemos que a política de Assistência Social no Brasil percorreu uma longa trajetória até se apresentar enquanto política social de direito a ser ofertada pelo Estado de forma democrática e descentralizada.

2.3 Assistência social e os programas de transferência de renda: a criação do cadastramento único como modelo de gestão

Mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da criação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993, a Política Pública de Assistência Social ainda não se caracterizou efetivamente sob a ótica do direito, visto que o contexto político econômico da época – década de 1990 - é o de implementação do neoliberalismo em decorrência da crise estrutural do capital² que se estendia desde os anos 1970.

De acordo com Moura e Moraes (2015, p. 3) a crise do capital interferiu diretamente nas políticas públicas sociais, pois:

Logo após à efetivação dessas políticas, com o investimento do Estado no social, o mercado entra em crise - a chamada crise estrutural do capital - não conseguindo mais alcançar a prosperidade e mesmo diante da concessão de renda para a população consumir, o subconsumo entra em cena e traz consigo a desvalorização da moeda.

Nesse contexto, os ideais neoliberais trouxeram como suposta solução para a crise estrutural do capital a redução dos gastos do Estado com políticas públicas – sendo, portanto, um Estado mínimo neste aspecto - e por outro lado

² A crise estrutural do capital se deu a partir dos anos 1970, com sinais de esgotamento do padrão de produção da época monopolista (na produção o taylorismo-fordismo, e na atuação do Estado o keynesianismo) e tendo como primeiras expressões a queda nas taxas de lucro, a queda no consumo, o crescimento do setor financeiro em comparação ao setor produtivo, a crise do *welfare state* e a precarização das relações de trabalho (ANTUNES, 2009)

expandindo a lógica de privatizações para contribuir com a recuperação do capital (idem).

O neoliberalismo é uma reação teórica ao Estado intervencionista (ANDERSON, 1995), justificando que sua atuação ampla seria a causa da crise do capital, e logo, para resolvê-la seria necessário retraindo essa atuação.

A exemplo desses ideais, temos a defesa de cortes com gastos sociais em políticas públicas, a retirada de direitos trabalhistas, a privatização das empresas estatais para favorecer a atuação e lucros privados, etc. (Idem).

Nesse período dos anos 1990, o quadro econômico do País não estava favorável, o que levou a reforçar a ideia de necessidade da implantação da pauta neoliberal, interferindo diretamente nas políticas públicas. A pauta neoliberal ganha espaço no governo de Fernando Henrique Cardoso, passando a se manifestar de forma nítida a partir dos anos 1990 com o governo de Fernando Collor de Melo, com uma série de impactos na agenda social, especialmente na política de Assistência Social.

A implantação do neoliberalismo no Brasil, foi regido por três bases de sustentação: a privatização, a focalização e a descentralização; e impactou negativamente nas Políticas Públicas de modo geral.

O impacto desse ajuste alcançou o país em um pequeno lapso temporal e atingiu as políticas sociais públicas, descaracterizando tanto a Constituição Federal de 1988 como as Leis Orgânicas (ANDERSON, 1995).

Outra medida da lógica perversa adotada pelo neoliberalismo é a focalização, que é implantada, geralmente, nos programas sociais, ocasionando o estreitamento no acesso. Nesse sentido:

Ao viabilizar os mínimos sociais à política, almeja o imediato para aquele indivíduo, família ou grupo. É o mínimo para quem não tem nada, ou seja, foca na situação precária para viabilizar algo em curto prazo, suprimindo o imediatismo sem se preocupar com a situação daquele indivíduo ou família em longo prazo (MOURA; MORAES, 2015, p.07).

É diante desse contexto dos anos 1990, que surgem os primeiros Programas de Transferência de Renda no Brasil, mediante a iniciativa de governos municipais e estaduais.

Em 1995, o governo do Distrito Federal e a prefeitura de Campinas lançam seus respectivos programas, voltados para famílias com crianças na escola. Esses primeiros programas serviram de modelo para diversos outros municípios, tanto que em 2001 já havia registro de mais de mil prefeituras executando programas de transferência de renda (FARIAS; DIAS, 2018).

Tais programas espalhados pelo Brasil possuíam muitas semelhanças. E após se multiplicarem pelo país, o governo federal também lançou suas próprias iniciativas.

Podemos citar como exemplo, com base no levantamento de Farias e Dias (2018), os seguintes programas Federais: em 1996 temos o Programa de erradicação do Trabalho Infantil - PETI, como programa piloto, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social; em 1999 foi criado o Programa Agente Jovem, uma continuação do PETI, agora voltado para os adolescentes de 15 a 17 anos, também vinculado aos Ministérios de Previdência e Assistência Social; no ano de 2001, temos alguns grandes marcos na história de criação desses programas com a implementação do Bolsa Escola – ligado ao Ministério da Educação -, do Bolsa Alimentação – ligado ao Ministério da Saúde -, do Bolsa Renda – ligado ao Ministério de Integração Nacional – e do Programa Auxílio Gás – de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia³.

Todos estes programas eram condicionados à comprovação de renda, de modo que cada um precisava ser cadastrado e comprovado separadamente.

Havia muitas semelhanças entre os diversos programas existentes até então, como por exemplo: família como unidade beneficiária; critérios de inclusão geralmente baseados na renda *per capita*⁴; a exigência de frequência escolar das crianças e adolescentes; a exigência do seguimento do calendário vacinal e o acompanhamento médico de gestantes e nutrizes (FARIAS, DIAS, 2018; FARIAS, 2019).

Com esse aumento expressivo na criação dos Programas de Transferências de Renda por todo o Brasil, muitos desafios e dificuldades

³ Os Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, são anteriores à criação do Cadastro único. Já o Bolsa Renda e o Auxílio Gás, são posteriores ao cadastro único, e já o utilizam como ferramenta de cadastramento. Todos no ano de 2001 (FARIAS; DIAS, 2018).

⁴ Renda per capita é o resultado do cálculo do valor total dos rendimentos dividido pela quantidade de membros da família.

também se apresentaram. Não havia, por exemplo, uma gestão com pagamentos unificados. E para cada programa, havia um cartão de pagamento, como exposto a seguir:

O recebimento de todas as bolsas listadas acima estava sujeito à comprovação de insuficiência de renda por meio da apresentação de documentos. O pagamento das bolsas era feito pela Caixa Econômica Federal através de um cartão magnético e definiam a família como unidade beneficiária. Cada bolsa estava associada a um cartão de modo que caso uma família recebesse mais de uma bolsa, ela teria mais de um cartão. (FARIAS; DIAS, 2018, p. 28).

Nessa conjuntura, o cadastramento e a base de dados eram as mais distintas possíveis, com várias ferramentas de cadastramento, dentre as quais as maiores eram o CADBES – Cadastro do Bolsa Escola, de responsabilidade do Ministério da Educação, e o CADBAL - Cadastro do Bolsa Alimentação, gerido pelo Ministério da saúde (IDEM).

Cada programa era gerido por um ministério ou secretaria de estado, sendo que não havia uma comunicação entre eles. Além disso, os municípios não foram capacitados para realizar os cadastramentos e havia o aumento na busca pelo acesso, que não foi acompanhado de um apoio técnico às gestões municipais, causando uma sobrecarga aos municípios, comprometendo a qualidade da coleta de informações e, conseqüentemente, afetando a execução dos programas sociais (FARIAS, 2019).

Todas essas dificuldades demonstraram a necessidade de sistematizar e integrar os dados das famílias em apenas uma base de dados, para ser um mecanismo eficiente ao viabilizar e gerenciar de forma que sua base de dados pudesse abranger diferentes programas.

A busca de solução para tais problemas não se tratou de uma tarefa simples. Ao contrário, o processo de idealização e implementação do Cadastro Único demandou negociações, disputas, estudos, reuniões, debates, etc.

Sendo destaque dessas discussões, foi apontada a necessidade de que o governo conhecesse melhor a realidade das famílias de baixa renda, suas necessidades e desafios, para que pudesse ofertar políticas públicas mais efetivas.

A partir de uma proposta de unificação da base de dados, mediante a criação de um Cadastro único, o governo poderia identificar as áreas mais vulneráveis e direcionar recursos para investimentos em infraestrutura, saúde, educação, entre outros setores.

Originalmente a finalidade da criação do cadastro único foi a de integrar em um único sistema os dados dos diferentes programas sociais da época. Contudo, ao longo do seu processo de elaboração, foi sendo apontado como uma ferramenta fundamental de planejamento e gestão das políticas públicas existentes.

Assim, foi pensado para ser algo muito maior do que unicamente o cadastramento nos programas sociais setoriais. Foi pensado como ferramenta de elaboração e gestão das políticas públicas.

Além disso, a forma como os programas de transferência de renda vinha sendo gerenciados acarretava num grande gasto de recursos públicos. Desse modo, ao se pensar num mesmo instrumento de cadastro e gestão para vários programas governamentais, a intenção foi certamente também reduzir custos administrativos, visto que “[...]o cidadão não precisa ir de balcão a balcão se inscrever para os diferentes programas a que tem direito” (AMARAL, s.d., p.02) e com isso haveria uma otimização no uso dos recursos públicos e na gestão das políticas públicas sociais.

Nesse sentido, segundo Sposati (2021) a criação do Cadastro único se deu com o objetivo de ser referência para as Políticas Públicas de enfrentamento de desigualdades sociais.

O processo de elaboração do Cadastro foi permeado por diversos desafios. Dentre eles destacamos a dificuldade na conciliação dos diversos setores das esferas públicas, especialmente no que consiste à chegada de um consenso em agrupar todas as políticas sociais e seus programas em apenas uma base de dados.

A principal dificuldade desse momento foi conciliar as demandas apresentadas por todas as áreas que contemplam as políticas sociais (saúde, educação, assistência, previdência social) e seus órgãos gestores. As discussões acerca da criação do Cadastro Único estavam estabelecidas nas potencialidades que o sistema poderia agregar para a gestão das políticas públicas assistenciais.

Os Ministérios e secretarias tinham demandas distintas e havia disputa de interesses nas informações que deveriam constar na coleta dos dados mediante a unificação desse cadastro.

Diante de tal embate, houve esforços entre os Ministérios de Assistência Social, Saúde e Educação na busca por um cadastro que pudesse contemplar a necessidade de cada área.

Sobre esta dificuldade, observamos que:

A disputa foi árdua, pois ambos os ministérios [saúde e educação] relutavam em abrir mão de seus cadastros, que lhes garantiam a responsabilidade sobre os respectivos programas de transferência de renda. Em entrevista realizada com agentes que acompanharam esse processo, foi apontado que a maior dificuldade foi a reação dos Ministros Paulo Renato (Educação) e José Serra (Saúde) que foram contra a unificação, pois entendiam os cadastros como vitrines eleitorais já que ambos eram pré-candidatos a Presidente. (FARIAS; DIAS, 2018, p. 31).

Logo, percebemos que a principal disputa foi entre as áreas da saúde e educação. Nessa disputa, a SEAS conseguiu vencer e unificou as bases de dados dos programas Auxílio Gás e Bolsa Renda no cadastramento único, já em 2001.

Em julho daquele ano foi finalmente publicado o marco institucional de criação do Cadastro único, através do Decreto nº 3.877, que instituiu uma única forma de cadastramento para acesso aos Programas Sociais do governo.

Em setembro do mesmo ano, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial para operacionalizar o Cadastro e em dezembro firmou-se um contrato com a Caixa Econômica Federal para desenvolver e operar o sistema (Idem).

Sobre isso Farias e Dias (2018, p.30), vem dizer que:

Dada a necessidade de uniformizar os cadastramentos dos programas sociais do governo federal, o primeiro passo foi a criação de um marco institucional que surgiu do esforço da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) (coordenava o PETI e o Agente Jovem) alocada no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002). A legislação correspondente ao Cadastramento Único para Programas Sociais do governo

federal foi publicada em julho de 2001 (Brasil 2001b), mas a sua operacionalização só foi iniciada em dezembro de 2002.

É relevante destacar ainda, que a operacionalização pelas prefeituras não ocorreu em janeiro de 2002, mas, somente na segunda metade de 2002 quando foi firmado o convênio com a Caixa Econômica Federal e o sistema começou a ser operado de fato.

Inicialmente, houve inúmeras limitações e desafios para a operacionalização do Cadastro Único. Com base em Farias e Dias (2018) destacamos: problemas na operacionalização do sistema; dificuldades de acesso aos recursos de informática pelos municípios; ampla existência de bases de dados locais que não se comunicavam entre si, gerando duplicidade de cadastros; computadores insuficientes para atender a população; poucos recursos humanos; inclusão incorreta dos dados no sistema, inclusive erros de digitação e inserção de dados em campos errados, entre outros.

Os autores apontam ainda que não houve, num primeiro momento, uma capacitação adequada para que os municípios passassem a operacionalizar o sistema do Cadastro único. Mais ainda, não houve um “teste-piloto” e nem foi repassado um manual de instruções, comprometendo todo o serviço. Desse modo:

[...] apesar dos ministérios que geriam os programas sociais chegarem a um acordo sobre a necessidade da unificação da ferramenta de identificação socioeconômica das famílias mais pobres e da SEAS promover esforços nesse sentido, nessa fase inicial os municípios tiveram muita dificuldade em operar e gerenciar o cadastramento devido às limitações de recursos humanos que não suportavam a demanda imposta pela implementação acelerada dos novos programas de transferência de renda. Soma-se a isso o fato de que no início dos anos 2000, tanto os municípios quanto o governo federal lidavam com limitações tecnológicas da ainda recente informatização das mais diversas atividades e serviços (FARIAS; DIAS, 2018, p.35).

Outra dificuldade inicial foi o fato de que os municípios foram praticamente ignorados no processo de articulação entre ministérios e secretarias estaduais, ao serem excluídos das reuniões que buscavam melhorar o sistema.

Isso demonstra que, inicialmente, a organização se deu de cima para baixo, sem considerar a realidade demandada pelos municípios, que são os

principais atores no processo de operacionalização das políticas públicas, e logo, do cadastro único.

Em termos institucionais, ficaram definidas as seguintes responsabilidades em relação ao Cadastro único e os Programas de transferência de renda, segundo Farias (2019): o governo federal definia os critérios de acesso; a Caixa Econômica Federal – CEF era responsável pelo sistema do cadastro e a logística de pagamento; aos municípios cabia realizar o cadastramento. Quanto aos Estados, seu papel ainda não estava bem definido neste momento inicial.

Em 2002 o cadastro único passou por uma auditoria do Tribunal de Contas da União, a fim de averiguar “[...] a confiabilidade dos dados utilizados pelos programas sociais reconhecendo as dificuldades que os municípios vinham enfrentando [...]” (FARIAS, 2019, p. 75). Os principais problemas identificados foram: a) duplicidade de cadastro; b) ausência de mecanismos de averiguação dos rendimentos declarados; c) a falta de manutenção e atualização periódica do sistema; d) dificuldades operacionais pelos municípios e e) dificuldades no gerenciamento (Idem).

A busca por melhorias se deu ao longo dos anos, através de grupos de trabalho, de articulações interministeriais, entre outros. Com a proposta de unificação dos Programas Sociais tem-se a criação do Programa Bolsa Família em 2003 e a continuidade do Cadastro Único, que vai se consolidando como ferramenta de gestão.

Podemos confirmar essa perspectiva adotada pelo governo em relação ao Cadastro Único, diante da avaliação feita pelo grupo de transição do governo FHC – Lula, 2002, que concluiu que

O Cadastro Único é uma ferramenta importante para o planejamento de políticas, para a identificação da abrangência e distribuição dos beneficiários, para o exame dos impactos dos programas e para a integração das diversas ações. O governo federal já tem esse cadastro que, no entanto, apresenta diversas inadequações. [...] (GRUPO DE TRANSIÇÃO FHC-LULA, 2002, *apud*, Farias, 2019).

Finalmente em 2007 o Decreto que regulou o cadastro único inicialmente foi substituído pelo Decreto nº 6.135, considerado um avanço visto que

consolidou o que vinha sendo executado e definiu melhor os objetivos, papéis dos atores envolvidos, conceitos dos formulários, forma de coleta de dados, etc.

Pudemos perceber que a trajetória de criação do Cadastro único envolveu vários setores e disputa de interesses da sociedade brasileira, perpassando reflexões de como a estrutura dos programas sociais deveria ser pensada e ofertada, quais os conceitos a serem adotados e de como o conjunto de atores estaria envolvido na sua operacionalização.

É preciso apontar que nossa reflexão sobre o cadastro único precisa considerar sua natureza complexa, sem esquecer das possibilidades e restrições. Requer, portanto, que tenhamos uma visão crítica sobre essa ferramenta do Estado.

Nesse sentido, Sposati (2021, p.186) afirma que desde o princípio o Cadastro Único:

[...] foi afirmado como uma ferramenta de focalização que, a partir da caracterização socioeconômica, identifica as famílias cujo per capita é de até ½ salário mínimo e o ganho familiar de até três salários mínimos, seriam as 'famílias brasileiras de baixa renda'.

Assim, refletir sobre a proposta de um sistema de cadastramento como o CadÚnico, exige pensarmos para além de sua funcionalidade e capacidade de identificação e caracterização socioeconômica da realidade da população brasileira.

Nos impulsiona a problematizar de que forma o governo utiliza esses dados no processo de elaboração das políticas públicas. De como os dados aos quais se tem acesso através do cadastro único podem contribuir na avaliação das diversas realidades territoriais brasileiras e de como construir políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades da classe trabalhadora.

É, por fim, pensar como o Cadastro único pode ser utilizado como um instrumento de luta e intervenção no atendimento dessas necessidades - sem perder de vista a análise crítica de suas limitações e desafios - especialmente na atual conjuntura de restrição de direitos.

Nesse sentido, no próximo capítulo apontaremos alguns aspectos para refletirmos sobre a realidade brasileira atual, no sentido de identificar a importância dos dados do CadÚnico como indicadores para elaboração de

políticas sociais públicas, demonstrando ainda os principais programas do governo que hoje utilizam essa ferramenta e, por fim, pensar nos desafios postos na atual conjuntura de restrição de direitos.

3. O Cadastro único na realidade brasileira atual

O cadastro único tem se apresentado como uma importante ferramenta de elaboração e gestão das políticas públicas brasileiras. Ao longo dos anos, essa ferramenta vem se consolidando como um registro administrativo estratégico e relevante para a burocracia estatal (KOGA *et al*, 2022), auxiliando na compreensão do contexto socioeconômico da população brasileira de baixa renda, e conseqüentemente, direcionando as propostas de políticas públicas para o enfrentamento dos diversos problemas evidenciados através dos dados inseridos em seu sistema.

Essa ferramenta tem como previsão normativa ser instrumento para elaboração de políticas públicas pelo uso dos seus dados como indicadores, ao possibilitar a I) “caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda”; II) possibilitar a “integração de programas sociais do Governo federal” e III) ser utilizado para a “formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas” por todos os entes federativos⁵.

Neste item, iremos abordar sobre a importância dos dados do CadÚnico como indicadores sociais para a elaboração de políticas públicas, demonstrando como esses dados se relacionam no processo de formulação de políticas públicas, especialmente, para o enfrentamento da pobreza e situações de vulnerabilidade, e de como esse sistema administrativo vem sendo amplamente utilizado.

Para tanto, apontaremos alguns dos principais aspectos do processo de formulação de políticas públicas, relacionando-os ao uso do CadÚnico, bem como traremos ao debate exemplos de programas sociais federais que utilizam o CadÚnico como base de implementação, gestão, monitoramento e avaliação. Por fim, faremos uma reflexão sobre os desafios postos a gestão desse sistema e seus programas usuários, na atual conjuntura brasileira de restrição de direitos.

⁵ Conforme o Decreto nº 11.016/2022, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm#art15

3.1 A importância dos dados do CadÚnico como indicadores sociais para a elaboração de políticas sociais públicas

A relação entre indicadores e políticas sociais é fundamental, visto que os indicadores fornecem dados necessários para sua formulação, implementação e avaliação, através de dados objetivos (quantitativos e qualitativos) que auxiliam na compreensão, análise e tomada de decisões.

A formulação de políticas públicas é um processo complexo que envolve a elaboração, análise, planejamento e desenvolvimento de estratégias governamentais para abordar questões específicas.

Nesse sentido, seu processo de formulação envolve ainda disputa de interesses de diversos atores na definição da agenda⁶, que consiste em identificar e definir quais problemas irão receber atenção do Estado, e demais atores envolvidos, na busca por alternativas de intervenção, através das políticas públicas a serem formuladas e implementadas.

Desse modo, ao refletir sobre esse processo complexo que é a elaboração das políticas sociais, Capella (2018, p. 9) afirma que é preciso “[...] buscar compreender por que alguns assuntos se tornam importantes e acabam concentrando o interesse de vários atores, enquanto outros não.”

Assim, a fase de formulação é extremamente importante e demonstra como os problemas são compreendidos pelos atores políticos, para então se pensar em alternativas e decisões.

O processo de definição da agenda - fase inicial na formulação das políticas públicas – percorre um longo caminho, marcado por debates e disputas entre os atores políticos envolvidos.

Ao aprofundar seus estudos sobre esse processo de disputa na definição da agenda, Capella (2022) conclui que o resultado vai ser definido a depender do envolvimento político e da capacidade de mobilização social dos envolvidos, onde alguns problemas se sobressaem sobre outros.

⁶ Segundo Capella (2018, p. 13) “A agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros.”

Nesse sentido, a mobilização social está relacionada ao “convencimento” de que determinado problema deve entrar na agenda política de formulação de respostas.

E, por sua vez, para ter força de convencimento, se faz necessário a presença de alguns elementos na defesa de agenda, dentre os quais destacamos, com base em Capella (2022) os seguintes: I) causalidade: que consiste em demonstrar a relação de causa e efeito de dado problema; II) incidência: aponta padrões sobre determinado evento, como por exemplo, quem ele afeta, por quanto tempo, em que medida, se há repetição, etc. III) público-alvo: descreve como grupos sociais são atingidos por certos problemas e IV) soluções: aponta recursos e capacidade de resolução.

Quando analisamos esses elementos, podemos fazer uma relação direta com o cadastro único e sua capacidade de fornecer indicadores que irão respaldar esses argumentos.

Antes de adentrarmos nesse aspecto em si – da relação com o CadÚnico - precisamos abrir parênteses para fazer uma breve reflexão sobre o que são os indicadores sociais e como eles são importantes na formulação de políticas públicas, em especial, políticas sociais.

Para tanto, recorreremos aos estudos de Soligo⁷ (2012), que ao refletir sobre o tema diz que os indicadores sociais são formas de mensurar diversos fenômenos sociais, como qualidade de vida, desenvolvimento econômico, político e social, entre outros.

O autor aponta que os indicadores sociais são capazes de medir e transformar em índices informações que irão revelar diversos fenômenos da sociedade, em sua complexidade.

Até a década de 1960 predominava os indicadores puramente quantitativos. Porém, ao ser percebida as limitações geradas pela falta de dados mais abrangentes, principalmente pela disparidade entre o crescimento econômico e o social, diversas organizações (Unesco, OMS, OIT, Unicef) passaram a investir em “[...] tentativas mais sistemáticas de organização e

⁷ O autor estuda a relação dos indicadores sociais com as políticas de educação. Aqui utilizaremos as reflexões mais gerais acerca do entendimento sobre o que são os indicadores sociais e como são importantes para a formulação de políticas públicas de modo mais abrangente.

acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas” (SOLIGO, 2012, p. 15).

A década de 1970, por sua vez, apresentou um movimento de revés à anterior, visto que as grandes expectativas geradas em relação ao planejamento governamental não foram acompanhadas pela tecnocracia estatal. Contudo, a década seguinte apresentou novas demandas, principalmente

A partir da Constituição de 1988 e no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios, vem crescendo a demanda por informações sociais. Cada vez mais, estados e municípios fazem uso de uma série de indicadores no planejamento e execução de políticas públicas, constituindo um aporte de grande utilidade e considerável aceitabilidade (SOLIGO, 2012, p.16).

A construção de indicadores sociais é um processo extremamente complexo, pois visa revelar fenômenos sociais em constante transformação. Há uma extensa multiplicidade de aspectos a serem considerados e enfrenta desafios para adquirir legitimidade, efetividade e consenso, pois, diferente dos indicadores quantitativos que são baseados nas ciências exatas, os indicadores sociais refletem os processos e dinâmicas da sociedade, que variam conforme o tempo, o lugar, a regionalidade, a cultura, entre outros.

Nas palavras de Januzzi (2004, *apud* SOLIGO, 2012, p. 17), um indicador social, é senão

[...] uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Entendemos com isso que, indicadores sociais são medidas, geralmente quantitativas, em que são colocados sentidos, significados, interpretações para interpretar fenômenos abstratos.

Partindo dessa lógica, ao se definir sobre qual aspecto da realidade social irá se construir indicadores para interpretá-los, é preciso definir também

qual a abordagem de avaliação para sua explicação, ou seja, qual conceito ou conceitos irá embasar a análise daqueles fenômenos.

Sobre isso, Gelinski e Seibel (2008, p. 227) exemplificam que “o conteúdo ou agenda das políticas públicas dependerá, em primeira instância, da concepção do Estado por parte daqueles que elaboram as políticas públicas.”

Assim, a elaboração irá refletir a abordagem adotada, por exemplo, se a política pública irá priorizar estratégias para buscar promover equidade de acesso público ou se irá estimular e fomentar a iniciativa privada.

Além disso, há dois interesses fundamentais na formulação dos indicadores, como apontado anteriormente, os quais são de I) cunho teórico acadêmico e II) programático. Este último requer nossa atenção aqui, pois diz respeito à formulação de políticas públicas pelo aparato estatal.

Os estudos de Koga (*et al*, 2022) apontam para um crescente uso de sistemas administrativos pelos governos brasileiros como fonte de informações para suas atuações.

Esse uso se dá na intenção de traduzir o contexto social para dentro do aparato estatal - através de instrumentos construídos nas próprias estruturas internas das burocracias estatais - e planejar sua atuação mediante a formulação de respostas aos problemas identificados.

Neste ponto, podemos retomar a temática de definição da agenda, ou seja, o processo de disputa e escolha dos problemas que irão ganhar espaço no debate dos formuladores de políticas públicas.

E dada a complexidade e quantidade de problemas sociais existentes, nem todos serão abarcados numa agenda, logo, essa definição precisa acontecer na fase inicial de formulação de uma determinada política pública, para nortear todo o processo.

Nesse processo de disputa pela agenda, onde elementos como causalidade, incidência, público-alvo, soluções, entre outros, (CAPELLA, 2018) são de extrema relevância no debate, o uso dos indicadores sociais é crucial para o convencimento dos atores envolvidos no processo de decisão.

Nesse sentido, quando um conjunto de atores sociais e políticos (dentro e fora do âmbito governamental) entra na disputa de agenda para dar visibilidade a seu ponto de vista sobre um problema,

[...] buscará expandi-lo, mobilizando o grupo maior de indivíduos que compõe a audiência [...]” [a fim de] “[...] explorar o conflito e transformá-lo numa questão política [...], buscando torná-lo cada vez mais politizado por meio do engajamento daqueles que inicialmente não estavam envolvidos. [...] Por meio da mobilização, os conflitos são socializados e se tornam rotineiros e/ou institucionalizados no sistema político (CAPELLA, 2018, p.16).

Para institucionalizar problemas públicos e justificar a formulação de políticas públicas, é fundamental trazer dados válidos e confiáveis. Sem instrumentos informacionais, como o CadÚnico por exemplo, o aparato estatal não teria base legítima para argumentos, mas apenas perspectivas individuais diversas.

Com o reconhecimento da importância dos indicadores sociais para a atuação governamental, o CadÚnico revela sua importância no cenário brasileiro atual como um sistema administrativo produtor de indicadores sociais ao transformar dados em índices que revelam características socioeconômicas de populações de municípios, estados e do país.

No Brasil, a partir da década de 1990, tem-se destaque para a adoção de um modelo participativo na elaboração, gestão e avaliação das políticas públicas, mediante as mudanças constitucionais que passou a adotar um modelo participativo e descentralizado na administração pública.

Contudo, não podemos perder de vista, como bem destacam Gelinski e Seibel (2008, p. 232), que “os trabalhos nessa linha enfatizam questões como a eficiência e a racionalidade das políticas públicas via desregulamentação, privatizações e reformas no sistema social”⁸.

Contudo, a década de 1990 representa um divisor de águas no que se refere à elaboração das políticas públicas, por buscar criar espaços participativos dentro e fora da esfera governamental (conselhos de política social, organizações da sociedade civil, sindicatos, etc.).

Nesse contexto, o uso de instrumentos informacionais que geram indicadores sociais assume grande relevância na atuação das organizações públicas, especialmente no que se refere à formulação de respostas para os problemas sociais através de políticas públicas sociais.

⁸ Afinal, temos a adoção do neoliberalismo, como já discutido no item 2.3.

Tal cenário vem dando maior visibilidade à importância do Cadastro único, que, embora mais recente que outros instrumentos já utilizados pelo aparato estatal – como os gerados pelo IBGE, por exemplo – é preciso

[...]reconhecer que a ampliação do uso do registro administrativo do Cadastro Único tornou-o, ao longo das últimas duas décadas, um dos principais meios pelos quais a pobreza ganha forma e torna-se coletivamente pensável, constituindo uma base material para a negociação de políticas sociais federais brasileiras (KOGA, *et al*, p.557).

Essa ampliação do uso do cadastro único como gerador de indicadores sociais na construção de políticas sociais deve-se a diversos fatores. O CadÚnico é um sistema capaz de reunir grande multiplicidade de dados socioeconômicos que objetivam identificar e caracterizar as famílias de baixa renda no país, com informações sobre renda, composição familiar, escolaridade, condições de moradia, entre outras.

Sob tal ótica, partimos do pressuposto de que “[...] o Cadastro Único não é mera fonte de evidências técnico-instrumentais, mas sim um instrumento técnico-político-social” (Idem, p. 552).

Com efeito, os significados atribuídos aos seus dados, refletem uma visão de mundo, uma perspectiva de análise e compreensão da realidade brasileira, o que por consequência, irá interferir no modo como esses dados são utilizados (para que, para quem, etc.) pelos diferentes atores da administração pública.

Dentre os elementos que corroboram para o crescente uso dos indicadores sociais do CadÚnico, podemos destacar, como base em Koga (*et al*, 2022) os seguintes: I) a capacidade de reunir múltiplos dados numa mesma base informacional; II) seu caráter abrangente, que se estende por todo território brasileiro, tanto no seguimento de disposições e diretrizes legalmente instituídas para todos os entes⁹, quanto no que se refere ao seu alcance territorial, o “chegar até” onde está a população; III) longevidade dos dados, promovida por processos de atualização e averiguação cadastral periódicos, a fim de conseguir manter as informações precisas e atuais; além do cancelamento de cadastro inativos e

⁹ Como previsto pelo Decreto 6.135/2007, atualizado pelo Decreto 11.016/2022.

manutenção de um histórico de informações; IV) articulação de políticas públicas, pela integração de programas sociais que utilizam o CadÚnico como critério de seleção e inclusão.

Ademais, outros aspectos que merecem atenção, ainda conforme os estudos de Koga (*et al*, 2022), porém, ainda pouco estudados, dizem respeito a capacidade demonstrada ao longo dos anos de dá visibilidade à diversos temas e problemas sociais, contribuir para a criação de identidades e colaborar com a estabilização de significados, com destaque para conceitos de pobreza, família e renda.

Este último, significa dizer que o CadÚnico colaborou para construir um conceito de pobreza largamente utilizado por diversas instâncias da burocracia estatal (e até fora dela), ao possibilitar uma compreensão coletiva e politicamente pensada e discutida¹⁰, porém, não padronizada, pois não há uma definição oficial de pobreza, por exemplo (SOARES, 2009, *apud*, KOGA, 2022).

Por refletir diversos aspectos da vida socioeconômica das famílias brasileiras, os dados produzidos no CadÚnico representam a dinâmica social em movimento. Logo, não é mero instrumento técnico e neutro, ou mero armazenador de dados, mas, dependendo de como for usado, reflete um posicionamento político, visto que não podemos pensá-lo fora das relações sociais da sociedade capitalista.

O CadÚnico mantém ainda uma vasta diversidade de interação com entes da administração federal, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI vinculada ao Ministério da Cidadania, a Controladoria Geral da União - CGU, o Tribunal de Contas da União - TCU, etc.

Os estudos de Koga (*et al*, 2022, p. 565) concluíram que “essas interações foram relevantes para os processos de significação dos conceitos do Cadastro Único”, pois contribuiu para a definição de conceitos e parâmetros a

¹⁰ Citando Koga (*et al*, 2022, p. 554): Vale mencionar que o Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001, que criou o Cadastramento Único e antecedeu os debates do PBF, embora não mencionasse os termos *pobre* ou *pobreza*, também não mencionava o critério renda. [...] Contudo, os objetivos de identificação de beneficiários e de integração de ações para a coleta de dados e informações para uso dos diversos programas sociais já eram previstos por tal norma.

serem adotados, como: linha de pobreza, quesitos a serem incluídos nos formulários e uso da autodeclaração na inscrição.

O manual de gestão do cadastro único (MDS, 2017) atenta para a necessidade de articulação nos diferentes níveis de gestão, para que não se tenha uma análise fragmentada da realidade social da população assistida. Sobre isso, enfatiza que

A utilização do Cadastro Único possibilita romper esta lógica fragmentada, pois ele concentra informações socioeconômicas das famílias de baixa renda de todo o país em uma única base de dados, o que o torna capaz de apoiar diversas políticas e programas sociais nos diferentes territórios (MDS, 2017, p. 89).

Desse modo, ao utilizar os indicadores sociais do cadastro único, é possível ter acesso a informações mais amplas sobre a pobreza e vulnerabilidades, para integrar ações entre diferentes órgãos e entidades, possibilitando uma análise mais completa, considerando rendimento, condições de moradia, acesso à educação, existência de trabalho infantil, pessoas com deficiência, entre outros.

Só para exemplificar,

Com a base de dados do Cadastro Único, o município pode, por exemplo, mapear os bairros onde reside ou trabalha a maior parte das famílias de baixa renda com crianças de 0 a 5 anos e, assim, definir mais adequadamente os locais onde devem ser implantadas creches e pré-escolas. Pode, também, identificar as famílias com domicílios precários, priorizando as em políticas de habitação ou saneamento básico. Ou, ainda, identificar adultos com baixo grau de instrução para ofertar cursos de alfabetização ou supletivos (IDEM, p. 90).

A capacidade de abrangência dos dados do CadÚnico pode demonstrar como esse sistema adquiriu ao longo dos anos uma expressiva força de influência e interferência na produção e gestão das políticas públicas.

Pois, ele está presente em todos os municípios brasileiros e atualmente (agosto/2023) conta com informações referentes à 42.818.208 (quarenta e dois milhões, oitocentos e dezoito mil, duzentos e oito) de famílias, conforme dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS¹¹.

¹¹ Dados referente a agosto de 2023. Disponível em:

Desse total, 23.064.489 (54%) são famílias em situação de pobreza; 7.575.734 (18%) são famílias de baixa renda e 7.575.734 (28%) são famílias com renda per capital mensal acima de ½ salário mínimo¹².

Diante do exposto, podemos concluir que o cadastro único é uma ferramenta administrativa informacional extremamente importante para a formulação de políticas públicas no cenário brasileiro, especialmente as de enfrentamento a pobreza.

Além disso, desempenha um papel estratégico nas ações de planejamento, gestão e avaliação das ações governamentais, dada sua abrangência, confiabilidade, multiplicidade de dados coletados e capacidade de articulação e integração.

Diante disso, no item a seguir, apontaremos alguns dos principais programas sociais que se utilizam do cadastro único para identificar e selecionar beneficiários.

3.2 Os principais programas do Governo Federal que utilizam os dados do Cadastro Único

A criação do cadastro único teve como objetivos principais, a caracterização das famílias brasileiras de baixa renda e a integração de programas sociais do Governo Federal, conforme apontado nos artigos 2º e 3º (§2º) do Decreto nº 6.135 de 2007, atualizado pelo Decreto nº 11.016 de 2022.

No início, esse instrumento informacional foi utilizado principalmente para prestar suporte à implementação do Programa Bolsa Família, através da seleção de beneficiários. Mas, ao longo dos anos, “[...] passou a servir e interagir com dezenas de programas federais e com um número ainda desconhecido de programas estaduais e municipais” (DIREITO; KOGA, 2020, p.1.287).

Ao longo dos anos, com a busca por uma qualificação das informações e com o aumento expressivo na criação de programas sociais¹³, o CadÚnico

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

¹² Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

¹³ Com destaque para as ações do Plano Brasil sem Miséria – BSM, criado em 2011, que articulou as ações de diversos ministérios, com programas já existentes e com a criação de novos, a exemplo do Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec), Programa Mais Educação, Programa Bolsa Verde, Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Programa de Aquisição de Alimentos, Ação Brasil Carinhoso,

passou a ser reconhecido por outros ministérios e, em 2016, chegou a ser utilizado por 30 programas sociais do governo federal (FARIAS, 2019).

Essa ampliação demonstra que o CadÚnico está consolidado não só como uma ferramenta de planejamento e seleção de beneficiários de ações focalizadas aos mais pobres, mas devido ao seu alcance nacional. Por ser utilizado por diversos ministérios, estados e municípios, ele se tornou uma **infraestrutura para programas sociais** (DIAS; FARIAS, 2018, *apud* FARIAS, 2019, grifo nosso).

Com base no levantamento de Farias (2019), elencamos no quadro abaixo, vários programas federais que fizeram ou fazem uso dos dados do sistema do CadÚnico, tanto para seleção de beneficiários quanto para o monitoramento de suas ações, reforçando a ampliação de seu uso por diversos ministérios.

Quadro 1 – Programas sociais que utilizam dados do CadÚnico

| Programa | Ministério vinculado | Ano de criação | Uso do CadÚnico |
|--|---------------------------------------|----------------|--------------------------|
| Água para todos | Ministério da Integração Nacional | 2011 | Seleção de beneficiários |
| Bolsa estiagem | Ministério da Integração Nacional | 2012 | Seleção de beneficiários |
| Brasil Alfabetizado | Ministério da Educação | 2003 | Seleção de beneficiários |
| Bolsa Família | MDS | 2003 | Seleção de beneficiários |
| Minha Casa Minha Vida | Ministério das Cidades | 2009 | Seleção de beneficiários |
| Bolsa Verde | Ministério do Meio Ambiente | 2011 | Seleção de beneficiários |
| Programa Nacional de Assistência Técnica Rural | Ministério do Desenvolvimento Agrário | 2010 | Seleção de beneficiários |
| Programa Nacional do Crédito Fundiário | Ministério do Desenvolvimento Agrário | 2003 | Seleção de beneficiários |
| Tarifa Social de Energia Elétrica | Agência Nacional de Energia Elétrica | 2002 | Seleção de Beneficiários |
| Luz para todos | Ministério de Minas e Energia | 2003 | Monitoramento |

Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1083/1/Plano%20Brasil%20Sem%20Mis%203%A9ria.pdf>

| | | | |
|--|--|------|--------------------------|
| Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego | Ministério do Desenvolvimento Social – MDS | 2011 | Monitoramento |
| Programa de Erradicação do Trabalho Infantil | MDS | 2011 | Seleção de beneficiários |
| Saúde na Escola | Ministério da Saúde | 2007 | Monitoramento |
| Bolsa Estiagem | Ministério da Integração Nacional | 2012 | Seleção de beneficiários |
| Cisternas | MDS | 2003 | Seleção de Beneficiários |
| Carteira do Idoso | MDS | 2003 | Seleção de beneficiários |
| Contribuição facultativa de baixa renda – Donas de casa | INSS | 2011 | Seleção de beneficiários |
| Programa Nacional de Microcrédito do Governo Federal – Crescer | Ministério do Trabalho e Emprego | 2005 | Monitoramento |
| Isenção de taxa para concurso Público | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | 2008 | Seleção de beneficiários |
| Telefone Popular | Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel | 2011 | Seleção de beneficiários |
| Microempreendedor Individual | Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – Sebrae | 2008 | Monitoramento |
| Saúde na Escola | Ministério da Saúde | 2007 | Monitoramento |

Nesse sentido, observamos que todos esses programas adotam os mesmos princípios relacionados à renda, à família, entre outros. Pois, ao aderir ao CadÚnico, o programa adere automaticamente a todas as definições presentes nos critérios, conceitos e formulários.

Isso reforça a consolidação desse sistema como um valioso instrumento de gestão das políticas públicas, que tem em sua composição sua base de dados, instrumentos, procedimentos, rede de atendimento, sistemas e rede de programas usuários (BRASIL, 2007).

O CadÚnico coleta e atualiza regularmente informações, tornando-as disponíveis de forma atualizada, sobre um extenso panorama de informações de mais de 96 milhões de pessoas (MDS, 2023).

Para ilustrar, apresentaremos alguns dados importantes, com base no Relatório de Informações Sociais, elaborado pela SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, ligada ao MDS¹⁴.

Conforme a última atualização desse relatório, em agosto de 2023, das 96.189.408 (noventa e seis milhões, cento e oitenta e nove mil e quatrocentas e oito) pessoas inseridas no sistema do CadÚnico, 53.854.392 (cinquenta e três milhões, oitocentas e cinquenta e quatro mil e trezentas e noventa e duas) delas estão em situação de pobreza, o que corresponde a mais de 50%.

Vejamos na imagem abaixo:



Figura 1 FONTE: MDS, SAGI, Relatório de Informações Sociais, AGOSTO 2023

Através desse relatório, é possível ainda saber em quais grupos específicos as famílias estão inseridas, como exemplo: quilombolas (306.859), ribeirinhos (198.868), indígenas (253.861), agricultores (2.661.762), extrativistas (64.198), ciganos (64.198), pescadores artesanais (426.447), coletores de

¹⁴ Dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

| | Masculino | % Masculino | Feminino | % Feminino | Total* | % Etária Total |
|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|----------------|
| Entre 0 e 4 | 4.127.909 | 51,02% | 3.962.312 | 48,98% | 8.090.221 | 8,41% |
| Entre 5 a 6 | 1.962.905 | 51,12% | 1.876.727 | 48,88% | 3.839.632 | 3,99% |
| Entre 7 a 15 | 8.520.113 | 51,06% | 8.167.812 | 48,94% | 16.687.925 | 17,35% |
| Entre 16 a 17 | 1.835.025 | 50,69% | 1.785.121 | 49,31% | 3.620.146 | 3,76% |
| Entre 18 a 24 | 4.848.513 | 44,24% | 6.111.472 | 55,76% | 10.959.985 | 11,39% |
| Entre 25 a 34 | 4.779.151 | 35,67% | 8.617.791 | 64,33% | 13.396.942 | 13,93% |
| Entre 35 a 39 | 2.277.916 | 35,26% | 4.182.736 | 64,74% | 6.460.652 | 6,72% |
| Entre 40 a 44 | 2.374.424 | 37,06% | 4.032.834 | 62,94% | 6.407.258 | 6,66% |
| Entre 45 a 49 | 2.186.800 | 39,14% | 3.399.930 | 60,86% | 5.586.730 | 5,81% |
| Entre 50 a 54 | 2.027.581 | 40,86% | 2.934.843 | 59,14% | 4.962.424 | 5,16% |
| Entre 55 a 59 | 1.942.502 | 42,51% | 2.627.032 | 57,49% | 4.569.534 | 4,75% |
| Entre 60 a 64 | 1.675.523 | 44,64% | 2.078.072 | 55,36% | 3.753.595 | 3,90% |
| Maior que 65 | 3.445.113 | 43,88% | 4.406.284 | 56,12% | 7.851.397 | 8,16% |
| Total | 42.003.475 | 43,67% | 54.182.966 | 56,33% | 96.186.441 | 100,00% |

* Este total não inclui pessoas cadastradas sem informação de sexo

material reciclável (389.401), pessoas em situação de rua (220.200), famílias com membros no sistema carcerário (220.200) e outros.

Outra informação de relevância para análise e elaboração de políticas públicas sociais, e que é possível acessar através dos relatórios gerados pelos dados do CadÚnico, é a classificação etária e por sexo. Essas informações possibilitam direcionar ações estratégicas para grupos específicos da população.

Vejamos na imagem a seguir, a classificação etária e por sexo do total de pessoas inseridas no sistema do CadÚnico com base no relatório atualizado pelo CECAD, que é a ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico¹⁵:

Essa extensão de dados faz do cadastro único um instrumento estratégico no planejamento e na implementação de diversos programas sociais, tanto a nível federal, quanto a nível estadual e municipal.

Figura 2: CLASSIFICAÇÃO ETÁRIA E POR SEXO DE PESSOAS INSERIDAS NO CADÚNICO. FONTE: CECAD, 2023

¹⁵ Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>

São diversos os programas usuários do cadastro único atualmente, seja no âmbito federal, estadual e municipal. Apontaremos a seguir, alguns dos principais programas sociais de diferentes políticas públicas que se utilizam do cadastro único na atualidade para selecionar seus beneficiários e gerenciar seus respectivos benefícios, aos quais destacaremos: 1) O Programa Bolsa Família – PBF; 2) o Benefício de Prestação Continuada – BPC; 3) o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e 4) a Tarifa Social da Energia Elétrica.

3.2.1 – O programa Bolsa Família - PBF

Para iniciar, abordaremos o maior e o mais conhecido deles, que é o Programa Bolsa Família – PBF. Este programa tem sua própria história imbricada e confundida com a história do cadastro único, tanto que por muitos o CadÚnico ainda é conhecido como “o cadastro do bolsa” (KOGA, *et al*, 2022).

Sobre a relação do cadastro único com o Bolsa Família, Farias (2019, p. 71) atenta para o fato de que:

Apesar de ter sido criado em 2001, ainda sob a gestão federal de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a elaboração e consolidação do CadÚnico para Programas Sociais, que tem como principal cliente um dos maiores programas de transferência de renda condicionada do mundo, o Bolsa Família, foi durante os anos de governo de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores, que o CadÚnico consolidou-se e cresceu num processo que exigiu importantes decisões e arranjos institucionais dignos de ser identificados e melhor compreendidos.

Decisões e arranjos voltados principalmente para a unicidade das informações (evitando duplicidade de cadastros), cruzamento de dados com outros sistemas administrativos, desenvolvimento de tecnologias para operacionalização pelos municípios, etc. (IDEM).

O PBF é um programa de transferência de renda direta e condicionada, criado em 2003 no governo Lula pela Medida Provisória de nº 132/2003, tornada Lei nº 10.836 em 2004.

Conforme sua legislação vigente, a Lei nº 14.601/2023, o programa tem como objetivos, expressos nos artigos 1º, 2º e 3º: I) combater a fome, II)

contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza e III) promover o desenvolvimento e proteção social das famílias. (BRASIL, 2023).

Tal legislação prevê que para alcançar tais objetivos, serão realizadas ações integradas entre as políticas públicas, principalmente as de saúde, educação e assistência social.

Sendo um programa de transferência de renda condicionada, coloca algumas “regras”, a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias para permanecer no programa, tais como: frequência escolar de crianças e adolescentes; cumprimento do calendário vacinal e acompanhamento de gestantes e nutrízes.

Nesse sentido, o Cadastro Único deve ser utilizado para promoção do PBF “[...] como plataforma de integração do Programa a ações executadas pelos Governos federal, estaduais, municipais e distrital;” (IDEM, Art. 3º, § V)

Assim, o cadastro único vai além de selecionar os beneficiários, mas é utilizado para o acompanhamento integrado entre as políticas públicas envolvidas. É gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, e articulado às pastas de saúde e educação.

Dentre os critérios de elegibilidade de famílias para inserção no Programa, a Lei nº 14.601/2023 define em seu artigo 5º a I) inscrição obrigatória no Cadastro único e II) o atendimento a um parâmetro limite de renda familiar por pessoa, hoje definido em: igual ou inferior à R\$218,00 (duzentos e dezoito reais).

O PBF é o programa que deu maior visibilidade ao sistema administrativo

CadÚnico, e é seu maior usuário (KOGA, *et al*, 2022; FARIAS, 2019). Atualmente, com base no Relatório de Informações Sociais disponibilizado pela SAGI¹⁶, do total de famílias inseridas no sistema (42.818.208), 50% delas (21.478.744), são beneficiárias do programa Bolsa Família (MDS, 2023.)

Ainda segundo este relatório, o benefício médio mensal repassado às famílias é de R\$686,89. E em setembro deste ano foram repassados o valor total de R\$ 14.583.338.308 (quatorze bilhões, quinhentos e oitenta e três milhões, trezentos e trinta e oito mil, trezentos e oito reais.)

O valor repassado para as famílias é composto por tipos de benefícios, que são calculados conforme a renda e composição familiar. Há os seguintes

¹⁶ Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/pdf>

tipos de benefícios que estão “dentro” do PBF: I) Benefício de Renda e Cidadania – BRC, no valor de R\$ 142,00 por pessoa da família; II) Benefício complementar, calculado para completar a diferença, quando a soma do BRC for inferior a R\$ 600,00¹⁷; III) Benefício Primeira Infância, no valor de R\$ 150,00 por criança de 0 a 7 anos incompletos; IV) Benefício Variável Familiar, no valor de R\$ 50,00 para famílias com gestantes, nutrizes, crianças entre 7 e 12 anos incompletos e adolescentes entre 12 e 18 anos incompletos e V) o Benefício Extraordinário de Transição, somente para famílias que eram beneficiárias do Programa Auxílio Brasil e válido para a transição para o novo Bolsa Família¹⁸.

3.2.2 – O Benefício de Prestação Continuada - BPC

O Benefício de Prestação Continuada – BPC, é um benefício previsto na Constituição Federal de 1988, no Art. 203, § V, no qual diz que a Política de Assistência Social tem por objetivo, dentre outros, “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso –acima de 65 anos – que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

É também assegurado na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei. nº 8.742, no art. 20º, o qual assegura o repasse de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, desde que “comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família”¹⁹.

O benefício foi regulamentado por meio do Decreto nº 1.744/1995, revogado pelo Decreto 6.214 de 2007, legislação vigente. É um benefício vinculado ao MDS, e compõe a Proteção Social Básica da política de assistência

¹⁷ Ou seja, todas as famílias terão o benefício no valor mínimo de R\$ 600,00.

¹⁸ O Auxílio Brasil foi um Programa criado pelo governo Bolsonaro em substituição ao PBF, em 2021, através da Medida Provisória nº 1.061. Segundo Sordi (2021, p.2), “[...] a narrativa política que se apresentou foi a de necessidade de enxugamento do ‘custo social’, mas sempre acompanhada de percepções e julgamentos sobre como os trabalhadores que são atendidos pelo programa vivem, devem se portar e utilizar o dinheiro que lhes é transferido.”

¹⁹ O Decreto 6.214 de 2007 se certifica de esclarecer no artigo nº4º, parágrafo IV, que “família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou do idoso [é] aquela cuja renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário mínimo;”

social, visando ao enfrentamento à pobreza e provimento de condições para atendimento das necessidades básicas.

A concessão do BPC é condicionada aos seguintes aspectos: a) no caso das pessoas idosas, ter idade igual ou superior a 65 anos e comprovação de renda familiar por pessoa inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo²⁰ vigente; b) no caso das pessoas com deficiência, além da comprovação de renda, é preciso comprovar impedimentos de longo prazo (mínimo de 2 anos²¹), de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que gerem impactos aos quais possam “[...] obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”, mediante laudo e avaliação pericial médica (Art. 4º, parágrafo II, Decreto 6.214/2007).

Vemos, portanto, que não há um caráter universal no acesso ao benefício, mas um caráter restritivo e condicionado, a ser operacionalizado e gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Além disso, para ter direito ao recebimento do benefício, a partir de 2016, com o Decreto nº 8.805, tornou-se critério a inscrição no Cadastro único. As informações contidas no sistema do cadastro único, já são formas de declaração de composição familiar e de renda, sendo ainda tais dados confrontados por análises pela pelo INSS em articulação com o sistema do cadÚnico e outros sistemas administrativos.

Com essa obrigatoriedade de vinculação do BPC ao CadÚnico, este decreto prevê que o requerimento, concessão e manutenção do benefício está condicionado à análise pelo INSS, que:

[...] confrontará as informações do CadÚnico, referentes à renda, com outros cadastros ou bases de dados de órgãos da administração pública disponíveis, prevalecendo as informações que indiquem maior renda se comparadas àquelas declaradas no CadÚnico (Art. 13, § 3º).

²⁰ Cabe uma observação neste ponto quanto aos ataques promovidos pelo governo Bolsonaro na intenção de limitar ainda mais o acesso ao PBC. Em 2020 o então governo decretou a Medida Provisória nº1023 que alterou o valor usado como critério de concessão, aumentando de $\frac{1}{4}$ para meio salário mínimo a renda per capita. A medida foi revogada mediante pressão e atualmente permanece o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

²¹ Decreto 6.214/2007, Art. 4º, parágrafo VI, §3º

As informações contidas no CadÚnico deverão estar completas e atualizadas em até dois anos, e o INSS poderá ainda solicitar atualização se achar necessário.

A vinculação do BPC ao CadÚnico traz dados atualizados sobre seus beneficiários. Conforme o Relatório de Informações Sociais disponibilizado pelo MDS através da SAGI²², em julho deste ano foi beneficiado um total de 5.395.845 (cinco milhões, trezentos e noventa e cinco mil, oitocentos e quarenta e cinco) pessoas, das quais 5.330.911 (cinco milhões, trezentos e trinta mil, novecentos e onze) estão inseridas no CadÚnico.

É possível identificar ainda que destes, 2.930.537 (dois milhões, novecentos e trinta mil, quinhentos e trinta e sete) são pessoas com deficiência (54,23%) e 2.465.308 (dois milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, trezentos e oito) são idosos (45,72%).

3.2.3 – O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009, pelo governo Lula, por meio da Lei nº 11.977 de julho daquele ano, com o objetivo de ofertar subsídios e taxas reduzidas para a aquisição de moradias, sob gestão do Ministério das Cidades.

No governo Bolsonaro foi “substituído”²³ pelo Programa Casa Verde e Amarela, mediante a Lei nº 14.118, de janeiro de 2021. E foi novamente retomado em 2023, pela Lei nº 14.620, na terceira gestão presidencial de Lula.

É vinculado ao Ministério das Cidades e, conforme a legislação vigente, tem como objetivo, dentre outros:

I - reduzir as desigualdades sociais e regionais do País; II - ampliar a oferta de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda [...]; III - promover a melhoria de moradias existentes, inclusive com promoção de acessibilidade, para reparar as inadequações habitacionais; [...] VIII - fortalecer o acesso à infraestrutura e a

²² Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/pdf>

²³ Considerado na verdade uma continuidade do PMCMV, porém, com alterações nos critérios de renda e taxas de juros e com a exclusão das famílias com renda de até R\$1,8 mil. Além disso, elevou o valor do rendimento mensal exigido para os financiamentos

equipamentos públicos urbanos, inclusive os educacionais e os culturais, nas proximidades das novas unidades habitacionais; IX - gerar emprego e renda em uma economia estruturada em bases sustentáveis [...] (Art. 2º)

Conforme a legislação vigente, no seu art. 4º, para o atendimento desses objetivos, o programa prevê as seguintes linhas de atendimento: I) provisão de moradias subsidiadas parcial ou totalmente; II) financiamento de unidades habitacionais (novas ou usadas); III) provisão de lotes urbanizados; IV) melhorias e adequações habitacionais; V) apoio financeiro a programas habitacionais de interesse social desenvolvidas por Estados ou Municípios; VI) Projeto Moradia Primeiro e VII) regularização fundiária.

O programa prevê que tais medidas têm prioridade no atendimento às famílias de baixa renda. Entretanto, o PCMV a abrange famílias com renda mensal bruta de até R\$ 8 mil em áreas urbanas e renda anual bruta de até R\$ 96 mil em áreas rurais (IDEM, art. 5º), divididos em três faixas com limites de subsídio e taxas de financiamento diferentes²⁴.

Para ser elegível no âmbito do Minha Casa, Minha Vida, as famílias precisam cumprir critérios de renda e não devem possuir propriedades registradas em seus nomes.

Para fins de cálculo de renda, não são contabilizados benefícios temporários de natureza indenizatória, assistencial ou previdenciária, como por exemplo: valores do auxílio-doença, BPC e PBF.

O sistema do CadÚnico é usado para avaliação dos critérios de elegibilidade, a fim de selecionar as famílias a serem beneficiadas na modalidade doação, onde há a aquisição de moradias sem a participação financeira dos beneficiários, caso das unidades habitacionais subsidiadas da Faixa 1, como esclarece o Ministério das Cidades²⁵.

²⁴ De acordo com o Art. 5º do referido decreto, a divisão ocorre da seguinte forma: I - famílias residentes em áreas urbanas: a) Faixa Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00; b) Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 até R\$ 4.400,00; c) Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 até R\$ 8.000,00; II - famílias residentes em áreas rurais: a) Faixa Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 31.680,00; b) Faixa Rural 2 - renda bruta familiar anual de R\$ 31.680,01 até R\$ 52.800,00; c) Faixa Rural 3 - renda bruta familiar anual de R\$ 52.800,01 até R\$ 96.000,00.

²⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida>

No caso das faixas de renda 2 e 3 o processo de cadastramento é realizado diretamente na instituição financeira que opera o programa (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal)

3.2.4 – Tarifa Social da Energia Elétrica - TSEE

A Tarifa Social da Energia Elétrica foi criada em 2002 através da Lei nº 10.438 e é regulamentada pela Lei nº 12.212 de janeiro de 2010. É um programa vinculado a Agência Nacional de Energia Elétrica, e prevê descontos na conta de energia elétrica para famílias de baixa renda (de até ½ salário mínimo per capital mensal) inseridas no cadastro único.

O programa consiste em ofertar descontos de acordo com as faixas de consumo, na qual insere os beneficiários na “Subclasse Residencial Baixa Renda” (Art. 2º), caracterizada pela existência de um dos seguintes critérios:

I - seus moradores deverão pertencer a uma família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional; ou II - tenham entre seus moradores quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social [...]

Assim, o primeiro critério para ser beneficiário da TSEE é estar inserido no sistema do CadÚnico, com renda mensal familiar per capita de até meio salário mínimo. Outra possibilidade é ter membro familiar beneficiário do BPC.

Conforme a legislação do programa, as famílias atendidas pelo possuem também a isenção do pagamento de algumas taxas e encargos, como àqueles referentes à “Conta de Desenvolvimento Energético” – CDE e ao custeio do “Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica” - PROINFA.

O principal benefício desse programa são os descontos cumulativos nas faixas de consumos, definidos no Art. 1º da Lei 12.212 e detalhados no quadro a seguir:

Quadro 2 – Faixa de consumo de energia elétrica – famílias cadastradas no Cadúnico

| Faixa de consumo | Desconto (%) |
|--------------------------------|--------------|
| Igual ou inferior a 30 kWh/mês | 65% |

| | |
|---------------------------------|-----|
| Entre 31 kWh/mês e 100 kWh/mês | 40% |
| Entre 101 kWh/mês e 220 kWh/mês | 10% |
| Superior a 220 kWh/mês | 0% |

A política de tarifa social também abrange famílias indígenas e quilombolas de todo país que possuem o CadÚnico e que tenham um consumo máximo de até 50 kWh ao mês.

Um dado interessante previsto na lei de regulamentação da TSEE em seu artigo 4º e parágrafo único²⁶, é que as concessionárias, o poder executivo local, as permissionárias e autorizadas para prestação de serviço, deveriam comunicar às famílias que estiverem no perfil do programa, devendo ainda, com base nos dados do CadÚnico, inscrevê-las automaticamente como beneficiários do programa.

A família também pode requisitar a inclusão no programa junto a prestadora de serviço, apresentando a documentação necessária, que basicamente é um documento oficial com foto, o CPF e o NIS – Número de Identificação Social gerado no CadÚnico.

Para manter-se no programa, as famílias precisam manter seus dados atualizados junto ao cadastro único, especialmente quanto à mudança de endereço. E o benefício será aplicado a uma unidade consumidora por família.

Esta lei prevê ainda uma excepcionalidade quanto à regra limite de renda, ao estabelecer que famílias com renda de até três salários mínimos poderão ser inclusas no programa, quando houver na composição familiar, pessoa com “[...] doença ou patologia cujo tratamento ou procedimento médico pertinente requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica” (Art. 2ª)

Estudos de Filho e Homsy para o Ipea (2021), apontam que no período de 2014 até 2020 houve uma diminuição no número de famílias beneficiadas pelo programa, que teria sido justificado pela presença de famílias “fora do perfil” interferindo na capacidade de alocação dos recursos para cobrir os gastos.

Nesse sentido, foi realizada uma “limpeza” na base de dados do CadÚnico por meio do cruzamento de dados com outros sistemas administrativos e

²⁶ Atualizado a partir da Lei nº 14.203 de 2021.

resultando numa diminuição na quantidade de beneficiários, oscilando em torno de 9 milhões no período citado (IDEM).

A partir de 2021 notou-se um novo movimento de crescimento ocasionado pelas medidas de combate a covid 19, que incluíram o cadastramento e atualização dos dados das famílias no CadÚnico.

Por fim, ao considerarmos os dados atuais do CadÚnico (agosto/2023), disponibilizados pelo MDS, havia 30.640.223²⁷ de famílias com renda per capital mensal de até meio salário mínimo, ou seja, que estão no perfil do programa.

Diante do exposto, pudemos observar que o CadÚnico se tornou um importante instrumento no processo de implementação e gestão das políticas públicas.

Contudo, não podemos o considerar de maneira isolada, sem refletir sobre a realidade na qual está inserido, a sociedade capitalista. Para que ele possa ser utilizado de modo crítico, é preciso antes de tudo considerar que é um instrumento administrativo do Estado, portanto, exerce uma importante função na reprodução das relações de produção capitalista.

Sendo um instrumento político, e não neutro, se coloca com limites e possibilidades dentro das relações sociais. No viés crítico, pode ser utilizado para analisar a realidade social em suas diversas dimensões, buscando compreender as particularidades locais e contribuir com o planejamento e implementação de políticas públicas para o atendimento das necessidades da classe trabalhadora.

Embora tenha trazido avanços na oferta de políticas públicas sociais, o CadÚnico é essencialmente conservador, no sentido de não alterar a lógica de exploração capitalista, mas de contribuir com sua manutenção, ao possibilitar o atendimento de necessidades básicas de reprodução material da classe trabalhadora.

Nesse sentido, possui diversos aspectos que demonstram essa lógica essencial, como por exemplo, o caráter seletivo de acesso aos programas sociais, mediante a “comprovação de pobreza”; critérios de seleção contrapostos ao caráter universal; focalização na oferta dos programas para àqueles mais pauperizados; etc.

²⁷ Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?>

No item a seguir, traremos ao debate algumas reflexões sobre os desafios postos ao CadÚnico no atual cenário brasileiro de restrição de direitos, norteados pelo neoliberalismo.

3.3 Os desafios postos a gestão no CadÚnico em um cenário de restrição de direitos

O Cadastro Único está inerentemente inserido nas relações contraditórias de produção e reprodução da sociedade capitalista. Como diz lamamoto (2009, p. 10):

A reprodução das relações sociais na sociedade capitalista na teoria social crítica é entendida como reprodução desta sociedade em seu movimento e em suas contradições: a reprodução de um modo de vida e de trabalho que envolve o cotidiano da vida social. O processo de reprodução das relações sociais não se reduz, pois, à reprodução da força viva de trabalho e dos meios materiais de produção, ainda que os abarque. Ele refere-se à reprodução das forças produtivas sociais do trabalho e das relações de produção na sua globalidade, envolvendo sujeitos e suas lutas sociais, as relações de poder e os antagonismos de classes.

Portanto, é uma sociedade sustentada pela contradição e desigualdades. É nessa dimensão contraditória que se insere o CadÚnico, o que significa dizer que ele não irá mudar a estrutura da sociedade de classes, mas que ele faz parte dela, sendo um instrumento do Estado na manutenção das relações sociais de exploração da classe trabalhadora e apropriação privada pelo capital.

Ocorre que, sendo uma relação tensionada pelo conflito de classes, não é passiva nem consensual, do contrário, é marcada por lutas, tensões, disputas, conflitos e contradições. Em que, em diferentes contextos históricos, há uma maior ou menor intervenção no atendimento às necessidades da classe trabalhadora por parte do Estado.

Sobre isso, Boschetti (2016, p. 19) nos alerta para o fato de que:

[...] designar de *Estado Social* a regulação econômica e social efetivada pelo Estado no capitalismo tardio não significa atribuir ao Estado uma natureza anticapitalista, e menos ainda lhe atribuir qualquer intencionalidade de socializar a riqueza por meio de políticas sociais. Trata-se, ao contrário, de lhe atribuir uma designação ou caracterização para demonstrar que o fato de assumir uma *feição* social por meio de direitos

implementados pelas políticas sociais não retira do Estado sua natureza capitalista e nem faz dele uma instância neutra de produção de bem estar (grifos da autora).

Isso significa que o Estado assume um importante papel na regulação das relações capitalistas e ainda, que as políticas públicas são conquistas, mas são também funcionais a esse modo de sociabilidade.

No Brasil, como vimos nos itens anteriores, o processo histórico de conformação das políticas de seguridade social foi marcado por lutas sociais com avanços e retrocessos, ganhos e perdas.

Diante disso, a reflexão sobre os desafios postos ao CadÚnico envolve necessariamente a discussão sobre as políticas públicas, entendidas a partir de Behring (2009, p. 01) como “[...] uma mediação entre economia e política, como resultado de contradições estruturais engendradas pela luta de classes e delimitadas pelos processos de valorização do capital [...]” e de como o atual contexto de crise do capital afeta diretamente e ferozmente sua implementação.

Nesse contexto de crise do capital, o ideário neoliberal ganha força como reação teórica e política às formas de atuação do Estado que vinham se desenhando com base no keynesianismo e no *Welfare State* (ANDERSON, 1995).

Com isso, as políticas públicas sofrem ataques profundos pelo discurso de necessidade de redimensionamento na atuação do Estado, que deve ser pautado na “[...] focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão do legado dos direitos do trabalho” (IAMAMOTO, 2009, p.14).

O discurso neoliberal põe na conta dos custos sociais a culpa da crise econômica, apontando como saída uma “reforma” do Estado, que por um lado, deve ser mínimo para o trabalho através de cortes sociais, desmonte de direitos, privatizações; e por outro lado, deve incentivar a recuperação e expansão do capital (IDEM).

Há ainda uma transferência de responsabilidades no atendimento às expressões da questão social para o mercado e para os organismos da sociedade civil, o chamado terceiro setor.

Com base nas reflexões de Iamamoto (2009), entende-se que ao tempo em que o Estado retrai os investimentos no âmbito das políticas sociais, baseado no caráter imediato, pontual e compensatório – principalmente através de

programas focalizados de combate à pobreza – ele amplia sua atuação na esfera privada, a fim de viabilizar a retomada de lucros do capital, o que se dá de diversas maneiras, como por exemplo: através da desregulamentação de legislações trabalhistas para diminuir os custos com a força de trabalho; incentivos fiscais, seja deixando de recolher tributos ou inserindo capital diretamente em empresas privadas; incentivo a venda de bens e serviços que serão alvos de investimentos privados no campo das políticas públicas, como por exemplo, serviços de saúde e educação, entre outros.

Sobre isso, Dias (2019, p. 47) reforça que:

São promovidos cortes e sucateamento na saúde, educação, nas legislações trabalhistas, na previdência. Tal cenário é imposto para aumentar as taxas de lucro capitalistas (uma das formas de se aumentar esta taxa é por se apoderar do fundo que o Estado destina para atender as demandas referentes aos direitos sociais) e para dar espaço a empresas privadas na área da saúde e educação.

Ou seja, em contrapartida ao desmonte das políticas públicas há o incentivo para o investimento da esfera privada, que amplia a venda dos serviços básicos, resultando num retrocesso com a restrição de direitos.

Além disso, Yamamoto (2009, p. 22) atenta para o fato de que

A atual desregulamentação das políticas públicas e dos direitos sociais desloca a atenção à pobreza para a iniciativa privada ou individual, impulsionada por motivações solidárias e benemerentes, submetidas ao arbítrio do indivíduo isolado e ao mercado e não à responsabilidade pública do Estado, com claros chamamentos à sociedade civil.

Tal processo desqualifica o caráter político das lutas de classes e visa retirar das políticas sociais o aspecto de direito legitimado como obrigação do Estado, contribuindo para o enfraquecimento das políticas públicas e para o fortalecimento do setor privado, bem como com os discursos de filantropia e benemerência.

Além disso, há um recorte maior com a focalização na extrema pobreza e a predominância de conceitos de vulnerabilidade social que remetem à

responsabilização dos indivíduos, que devem “potencializar suas capacidades” orientados por ideais neoconservadores²⁸ (SILVA, 2013).

Ocorre que nesse contexto de crise do capital e conseqüente restrição de direitos pela ofensiva neoliberal, o papel da política de assistência social é redimensionado, no sentido de que ela

[...] participa mais ativamente do processo de reprodução ampliada da força de trabalho, não mais na condição de política subsidiária aos direitos do trabalho, previdência, saúde e demais políticas sociais, mas na condição de **política central de garantia de recursos mínimos** para assegurar o consumo e a reprodução da força de trabalho e daqueles que não podem trabalhar. Ao invés de processar ou participar na universalização do acesso a bens e serviços públicos, se avoluma na prestação de benefícios assistenciais ínfimos enquanto se reduzem os investimentos nas demais políticas sociais (BOSCHETTI, 2016, p. 21, grifo nosso).

É nesse sentido, que de acordo com Silva (2013), há o predomínio de ações pontuais através dos programas de transferência de renda em detrimento da ampliação dos serviços socioassistenciais previstos no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esse enfoque revela que a estratégia central na oferta da proteção social no Brasil é mediante a oferta de programas de transferência de renda, condicionados e provisórios.

Por mais que a legislação da política pública traga em seu texto que a assistência social é não contributiva e irá atender a “quem dela necessitar”, o que ocorre na realidade é a focalização e a seletividade, restringindo cada vez mais o acesso. Indo de encontro também ao texto constitucional que sinaliza o princípio da universalidade para a seguridade social.

É importante destacar que a seletividade é pregada pela ideologia neoliberal como um fator necessário à eficiência, no sentido de que para se ter um emprego eficiente dos recursos é preciso “selecionar” àqueles que atendam aos critérios, seguido por uma fiscalização e “punição” àqueles que não os

²⁸ Com base nos estudos de Lima e Hypolito (2019), o neoconservadorismo é um movimento que surgiu nos EUA, entre as décadas de 1960 e 1970, como fruto da aliança entre conservadores da “Nova Direita” americana e neoliberais, contra o Estado de Bem-Estar social. O neoconservadorismo se coloca como força no campo ideológico e “os neoconservadores são aqueles que definem os valores do passado como melhores que os atuais e lutam pelas *tradições culturais*” (Idem, p. 04), com ênfase na defesa de ideias como valores morais, progresso, individualismo, meritocracia, tradicionalismo e liberdade individual, por exemplo.

atendam. Quando na verdade se trata de uma restrição ao acesso, num contexto de avanço das desigualdades sociais.

Nesse sentido, Boschetti e Teixeira (2013, p. 04) nos chamam atenção para o fato de que

[...] a seletividade rege-se pela intenção de eleger, selecionar, optar, definir quem deve passar pela 'peneira' ou pelo crivo. Os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios para escolher, para averiguar minuciosa e criteriosamente, quem vai ser selecionado, quem vai ser eleito para ser incluído. A seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de 'menor elegibilidade' e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos.

Dentro desse enfoque da seletividade, têm-se ainda a focalização, que “[...] significa pôr em foco, fazer voltar a atenção para algo que se quer destacar, salientar, evidenciar” (IDEM). Desse modo, a focalização é entendida como uma restrição dentro daquele universo já seletivo. É definir um foco dentro do recorte, ou seja, é restringir ainda mais o acesso aos direitos sociais e fornecer respostas voltadas para o imediatismo.

No atual cenário brasileiro de restrição de direitos e respostas neoliberais, a focalização se volta para pobreza extrema. Ou seja, as respostas do Estado às expressões da questão social são seletivas, restritas e focalizadas ao atendimento daqueles em situação de pobreza extrema, com centralidade nos programas de transferência de renda (DIAS, 2019; COSTA, 2015; BOSCHETTI E TEIXEIRA, 2013).

Esse movimento é extremamente perigoso e coloca em evidência questões nunca superadas na história da política de assistência social, como a predominância de discursos e ações de cunho assistencialista e despolitizado.

Assim, fica cada vez mais difícil ter acesso aos serviços e benefícios, com cada vez mais critérios e condições para acessá-los e mantê-los e isso colabora para a enfraquecer a legitimação da política pública enquanto direito, colocando-a na esfera do “favor”.

Nesse movimento, o papel da política de assistência social é ampliado, no sentido de que ela passa a ocupar um papel mais ativo no processo reprodução da classe trabalhadora, participando ativamente do processo de reprodução do capital ao “[...] assegurar com menor custo a reprodução ampliada da classe trabalhadora e dos que não podem trabalhar” (BOSCHETTI, 2016, p. 27).

É nesse contexto que o Cadastro Único opera. A partir da base de dados criada com a inserção de informações, pelo preenchimento dos formulários, realiza o recorte de renda definido como critério para “seleção” das famílias que farão parte de determinado programa.

O que temos é uma grande procura por benefícios assistenciais, dado o aprofundamento das expressões da questão social, contrapostos à oferta, pautada na seletividade e restrição.

Uma questão que merece nossa atenção quanto aos desafios do CadÚnico no atual cenário, é o fato dele ser um instrumento de controle. Esse aspecto está inserido desde sua formulação.

Vejamos, a maior parte dos programas que utilizam o sistema possuem “condicionalidades” passíveis de serem “averiguadas” e “penalizadas” caso não cumpridas. A exemplo do Programa Bolsa Família, que condiciona o recebimento do benefício ao cumprimento de condicionalidades voltadas para a saúde e a educação.

Além disso, através do cruzamento de informações do CadÚnico com outras bases de dados²⁹, há uma intensa fiscalização quanto ao critério de renda, representando um controle acirrado dos beneficiários.

Outro exemplo de forma de controle são os procedimentos administrativos de revisão e averiguação cadastral. No caso da revisão, há a convocação das famílias para realizar uma atualização dos dados do cadastro, a fim de verificar se permanecem dentro dos critérios para receber os benefícios. Quanto a averiguação, se trata de uma fiscalização a partir do cruzamento de dados com outras bases de informação, na qual famílias com cadastros que apresentam alguma “inconsistência” são convocadas a prestar esclarecimentos

²⁹ A exemplo do Cadastro Nacional de Informações Sociais, sistema da Receita Federal, do INSS, Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, Folhas de pagamento e sistemas estaduais ou municipais (MDS, 2023).

e comprovar se aquele dado é válido ou não. Tais processos, colocados como “eficiência gerencial”, são formas de controle e restrição de acesso.

Outro ponto que evidencia esse aspecto de controle é a atual exigência de que os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) estejam inseridos no Cadastro Único. Representando um maior controle dos beneficiários. Nesse sentido, é preciso cautela ao analisar a história e o papel do Cadastro Único na realidade brasileira. Pois, é preciso fazer a análise sob o viés crítico buscando entender sua dualidade, uma vez que faz parte do modo de sociabilidade capitalista, contribuindo para sua reprodução e manutenção, e também representa avanço na luta por melhorias nas condições de vida da classe trabalhadora, se usado de modo crítico e estratégico no processo de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas.

Nas palavras de Boschetti (2026, p. 27):

Para atribuir uma direção teórico-crítica à política de assistência social é fundamental, portanto, ir além de sua aparência fenomênica e compreender sua verdadeira essência. [...] Mais do que ser mistificada e se mistificar como proteção capaz de reduzir as desigualdades estruturais a partir do trato pontual de programas destinados fragmentadamente a indivíduos, grupos e famílias (como se não classes sociais em permanente conflito e disputa), pode assumir a tarefa de contestar esses mitos e ser espaço de formação política e consciência crítica.

De todo modo, numa sociedade essencialmente contraditória, é necessário manter um olhar ativo e crítico, buscando analisar para além do imediatamente posto.

Por fim, o Cadastro Único possui limites estruturais, mas não pode ser visto apenas pelo viés limitador, devendo se recuperar a compreensão dual das políticas públicas em que se insere: é fruto de lutas entre as classes sociais, portanto, é forma de manutenção do modo de produção capitalista e é conquista da classe trabalhadora na luta por melhores condições de vida e trabalho.

Considerações Finais

O Cadastro Único completou 22 anos de criação. Desde sua formulação passou por diversos embates e desafios. Ao refletirmos sobre sua história e importância, podemos perceber grandes contribuições, principalmente no que se refere a oferta dos programas sociais de transferência de renda.

Além disso, ao longo dos anos, com seu avanço e consolidação, esse instrumento administrativo ganhou espaço também nos processos de formulação de políticas públicas, ao produzir importantes indicadores sociais sobre as famílias brasileiras.

Contudo, não podemos refletir sobre seu papel sem situá-lo nas relações de produção e reprodução capitalistas, determinadas pelo conflito de classes. Pois, é nessa dimensão contraditória que se insere o CadÚnico, o que significa dizer que ele não irá mudar a estrutura da sociedade de classes, mas que ele faz parte dela, sendo um instrumento do Estado na manutenção das relações sociais de exploração da classe trabalhadora e apropriação privada pelo capital.

Além disso, em um contexto de crise do capital e ascensão do neoliberalismo, as políticas públicas são diretamente atacadas. O discurso neoliberal propõe a redução do Estado, cortes sociais, desmonte de direitos e transferência de responsabilidades para o mercado e organizações da sociedade civil.

Isso reflete diretamente na política de assistência social, que nesse contexto reflete uma abordagem seletiva e focalizada, voltada para o atendimento com repasse de recursos mínimos para a reprodução da classe trabalhadora.

Por fim, embora o Cadastro Único apresente limitações estruturais, é necessário resgatar a compreensão dual das políticas públicas às quais está vinculado: é resultado das disputas entre as classes sociais, logo, constitui um meio de perpetuação do modo de produção capitalista, mas ao mesmo tempo representa uma conquista da classe trabalhadora em sua busca por melhores condições de vida e trabalho.

Referências

- AMARAL, Aline Diniz. **O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem miséria.** s.d. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_3.pdf
- ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo.** In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely. **A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública.** Revista Eletrônica Interdisciplinar de Estudos em Saúde, v. 4, n. 1, p. 108 – 127, Caçador (SC): 2015.
- BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil. 2013.** Disponível em: <https://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-081.pdf>. Acesso em 01 out. 2023.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital.** Revista Argumentum, vol.08, Vitória: 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12800/9944>. Acesso 05 out. 2023.
- BULLA, Leonia Capaverde. **Relações sociais e questão social na trajetória histórica do serviço social brasileiro.** In: Revista Virtual Textos & Contextos, nº 2, dez. 2003.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 de maio. 2023.
- _____, **Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3877.htm. Acesso em 22 maio. 2023.
- _____, **Decreto nº 11.016 de 29 de março de 2022.** Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm#art15. Acesso em 28 set. 2023.
- _____, **Decreto nº 1744 de 08 de dezembro de 1995.** Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1744.htm. Acesso em 10 out. de 2023.

_____, **Decreto nº 6.214 de 26 de setembro de 2007**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm#art4 Acesso em 10 out. de 2023.

_____, **Decreto nº 8.805 de 07 de julho de 2016**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8805.htm#art1 Acesso em 10 out. de 2023.

_____, **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993: Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em 25 mar. 2023.

_____. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm. Acesso em 29 set. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

COSTA, Thaysi Cruz da. **A NEOLIBERALIZAÇÃO E A SEGUIMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: algumas reflexões acerca da universalidade versus focalização**. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015. Disponível em: </pdfs/eixo14/a-neoliberalizacao-e-a-seguimentacao-das-politicas-sociais.pdf>. Acesso em 04 out. 2023.

DIAS, Sthefany Moore Corrêa. **Reflexões sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal: barreira ou ferramenta de acesso?** 2019. Disponível em: file:///MONOGRAFIA_Reflex%C3%B5esCadastro%C3%9Anico.pdf. Acesso 01 out. 2023.

FARIAS, Luciana de; DIAS, Rafael Brito de. **O cadastro único: a consolidação de uma infraestrutura para programas sociais**. Revista Teoria & Pesquisa, v. 27, n. 1, p. 22 – 47, 2018.

FARIAS, Luciana de. **Trajetória do cadúnico durante o ciclo petista – 2003 a 2016**. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/11603/6826>. Acesso em 09 jul. 2023.

FILHO, Edison Benedito da Silva; HOMSY, Guilherme Vampré. **Avaliação situacional do programa ‘tarifa social de energia elétrica’ (TESEE) a partir das medidas de enfrentamento da crise decorrente da pandemia sars-covid19**. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10925/1/NT_Avaliacao_Situacional_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em 11 out. 2023.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G; SEIBEL, Erni José. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes**. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 35.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na cena contemporânea**. In: **Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais**. CFESS, 2009. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1PCDoeGkRZSuA88s-tivB3hRiB-S0jUV5/view>. Acesso em 26 out. 2023.

KOGA, Natália Massaco *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: políticas públicas e usos de evidências no brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

LIMA, Iana Gomes de; HYPOLITO, Álvaro Moreira. **A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira**. São Paulo: 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/DYxJyKYs6XjMJBJSrD6fwbJx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 10 out. 2023.

LONARDONI, Eliana *et al.* **O processo de afirmação da assistência social como política social**. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/> Acesso em 02 mar. 2023.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. **Manual de gestão do cadastro único, 2017**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf. Acesso em 25 de set. 2023.

_____. **CECAD 2.0. Dados do cadúnico, 2023**. Disponível em <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em 25 de set. 2023.

_____. **Relatório de Programas e Ações do MDS: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/pdf>. Acesso em 01 out. 2023.

MOURA, Josyene R. Tavares de; MORAES, Jinadiene da S. Soares. **A consequência neoliberal no controle social da política de assistência social**. In: VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA, 2015.

NERI, Marcelo. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

_____. **Mapa da riqueza no Brasil**. FGV: 2023. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/MapaDaRiquezaIRPF_Curta_FGV_Social_Neri_2pp.pdf. Acesso em 29 jul. 2023.

NETTO, José Paulo. **Pequena história da ditadura brasileira (1964 - 1985)**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Assistência Social após o LOAS em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. PUC, São Paulo, 2005.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. **Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital**. São Paulo: Ser. Soc. Soc., 2013. Disponível em: <file:///neoconservadorismo%20na%20assistencia%20social.pdf>. Acesso em 30 out. 2023.

SOLIGO, Valdecir. **Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais**. São Paulo, v. 23, 2012. Disponível em: São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012. Acesso em 15 ago. 2023.

SORDI, Denise de. **O Programa Auxílio Brasil e o encerramento do Bolsa Família**. Revista *Le Monde Diplomatique*, edição de 24 de ago. 2021. Disponível em <https://diplomatique.org.br/o-programa-auxilio-brasil-e-o-encerramento-do-bolsa-familia/> Acesso em 10 out. 2023.

SPOSATI, Adaílza Oliveira. **Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania**. Serv. Soc. Soc., n. 141, p. 183 – 204, São Paulo, 2021.

_____. **A menina LOAS**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.ceas.sc.gov.br>. Acesso em 15 mai. 2023.

_____. **Assistência social: de ação individual a direito social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007