

Introdução

José Carlos da Exaltação Torres

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

TORRES, J.C.E. Introdução. In: *Cadastro Único: tecnologia de reclassificação social* [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 15-23. ISBN: 978-65-5630-011-5. <https://doi.org/10.7476/9786556300115.0002>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa o processo de operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e demonstra como a implantação e o gerenciamento das políticas sociais focalizadas, no Brasil atual, envolvem a operação de uma estrutura institucional e tecnológica complexa, voltada à produção de estatísticas para a definição de “quem são os pobres” do país – o público-alvo das ações de assistência social do Estado. A análise apresenta os efeitos produzidos nesse processo que, de um lado, transforma os novos dispositivos operacionais da focalização no centro da política pública e, de outro, converte a operação da base de informações necessária a essa focalização em processos classificatórios dos estratos mais pobres da população do país. Isso contribui para a construção do que Bourdieu (1996, p. 105) chamou de “princípios de visão e divisão comuns”, a respeito da realidade social, pois influencia a autorrepresentação dos sujeitos postos nessa condição e reforça a sua segmentação.

Para fins metodológicos, considera-se aqui a “operacionalização do Cadastro Único” como a definição e execução de regras para o levantamento, registro e usos dos dados e informações relativos às famílias de “baixa renda”. Desse modo, entende-se que é através da operacionalização do Cadastro e da implementação dos programas de assistência focalizada que o Estado brasileiro realiza o seu “poder criador” (BOURDIEU, 1996), porque define o estatuto social dos agentes e classes de agentes sociais assim classificados, especialmente pela codificação inerente ao sistema cadastral e pelo vínculo estabelecido entre essa codificação e o reconhecimento do “direito” a benefícios sociais.

A pesquisa tomou como base de análise o processo de constituição e desenvolvimento do Cadastro Único (CadÚnico), observando suas fragilidades e seus efeitos sobre a implantação e execução dos programas sociais do governo federal, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF), utilizando-se de um conjunto amplo de materiais, envolvendo entrevistas, notícias jornalísticas e a consulta a uma farta documentação institucional,¹ como se verá mais à frente. Visando resgatar o processo de construção institucional de uma noção de pobreza e de atribuição de características à população posta nesta condição, bem como pôr em questão o significado de ser “pobre” no Brasil, a primeira parte do trabalho busca recompor a emergência da “pobreza” como fenômeno inerente à dinâmica da sociedade capitalista, associada à formação e estruturação de uma mão de obra livre. Dessa mesma perspectiva, observam-se as especificidades desse processo no Brasil, considerando o seu histórico escravagista e as nuances da transição para o capitalismo.

A segunda parte recompõe o processo de construção da base de dados do Cadastro Único do Governo Federal, analisando desde os mecanismos de seleção de beneficiários, utilizados pelos programas sociais focalizados implantados a partir da década de noventa – portanto, antes da criação do CadÚnico – até o presente ano (2010), destacando as dificuldades e contradições do processo de implantação do Cadastro Único. Discute a relevância do Cadastro para a ação pública, considerando as estratégias de enfrentamento à pobreza, e, por fim, aponta o que podem ser efeitos da sua operacionalização – convertida numa forma de gestão social da pobreza – sobre a estrutura social, estabelecendo um novo sistema de identificação e classificação dos pobres no Brasil.

A sociedade brasileira, ao longo de sua formação, desenvolveu uma estrutura social marcada por elevada concentração de renda, propiciando enormes desigualdades sociais e replicando, desta forma, a existência de elementos do seu passado colonial, com o acesso a direitos tidos como privilégios de grupos restritos, o que se verifica, por exemplo, no processo de institucionalidade de direitos sociais, restrito aos trabalhadores assalariados. Mas, entre as décadas de 1930 e 1980, a sociedade brasileira gradativamente expandiu direitos sociais numa perspectiva de universalização,

1 Essa documentação encontra-se referenciada ao final do trabalho.

consagrada na Constituição Federal de 1988. No entanto, desde a década de 1990, o governo federal tem feito uma opção pela implementação de programas sociais focalizados de transferência de renda – Programas de Transferência de Renda (PTR) – enquanto política social majoritária e estratégia principal de enfrentamento ao problema da pobreza no país. A exemplo disso, entre 1996 e 2001, três grandes programas dessa natureza foram criados: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), (1996); Programa Bolsa Escola (2001) e Programa Bolsa Alimentação (2001).

Com o PETI (1996) inaugurou-se no Brasil, no âmbito federal, a transferência de renda condicionada, exigindo dos municípios uma grande capacidade de articulação interna para a sua implantação. Sendo um programa voltado para um público específico – as famílias de “baixa renda”, em cuja composição havia crianças e adolescentes em situação de trabalho aviltante –, a implementação do PETI requeria um esforço de conhecimento e delineamento da população a ser atendida, mas o governo não dispunha de mecanismos adequados e uniformes para identificar esse público. Como as estatísticas oficiais permitiam localizar apenas os focos do trabalho infantil, essa operação de identificação dos beneficiários levou a que cada município gradativamente criasse os seus próprios critérios de seleção (com maior ou menor participação do governo estadual), fazendo com que, no conjunto, o Sistema Nacional de beneficiários pretendido pelo programa não apresentasse dados generalizáveis sobre a situação do trabalho infantil no território nacional, e mesmo prejudicasse o alcance dos objetivos do programa, como observou o Tribunal de Contas da União (TCU) em auditoria realizada em 2001.

No Bolsa Escola (2001), o processo de seleção dos beneficiários foi aprimorado. A criação da figura de um “agente operador”, a Caixa Econômica Federal (CEF), deu relativa autonomia à sistematização de dados dos beneficiários do programa, mas o cadastramento das famílias seguiu caminho semelhante ao que se deu no PETI, com o diferencial de estar sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). Ambos os programas se destinavam às famílias de baixa renda, e as faixas de idade adotadas para a elegibilidade de seus beneficiários eram bastante semelhantes, mas o eixo de sua atuação (trabalho *versus* educação) os distinguia e apartava, exigindo para cada programa um cadastro específico. Efetivamente, em ambos os casos, o cadastramento se constituía numa etapa fundamental para identificação dos “beneficiados” e para a implementação dos programas. Assim, os dados coletados atendiam aos requisitos mínimos previamente estabelecidos (das

famílias terem até três crianças), mas não apresentavam consistência para descrição da situação familiar integral, menos ainda do público-alvo como um todo.

O Bolsa Alimentação (2001) foi concebido também de forma setorizada; era um programa articulado à área da Saúde, o que, junto à idade elegível dos beneficiários (seis meses a seis anos e 11 meses), dava-lhe um caráter de complementaridade dos demais programas. De forma semelhante aos anteriores, o programa pretendeu ter o seu próprio cadastro, que foi operado junto à base de dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), o que lhe conferia certa singularidade em relação aos demais e um maior grau de racionalidade, do qual os outros não disputavam. Mas era também um cadastro exclusivo, não oferecendo utilidade e sustentabilidade para além dos limites do próprio programa. Em suma, embora visando um mesmo público (baixa renda), os critérios, mecanismos e interesses para a seleção dos beneficiários desses diversos programas faziam com que eles fossem operados de forma sobreposta e interexcludente. Assim, contrapondo-se a essa lógica, no segundo semestre de 2001, o governo federal criou o CadÚnico.

O CadÚnico foi instituído para servir de base exclusiva e obrigatória para a “concessão de programas focalizados do Governo Federal” (BRASIL, 2001e), mas a sua operação exigia uma ação articulada entre os três setores governamentais responsáveis pelos programas (Assistência Social, Educação e Saúde), o que, no âmbito municipal, mostrou-se quase que inexecutável. Com a criação do PBF, em 2003, que previa a unificação dos programas federais de transferência de renda em execução até aquele momento (BRASIL, 2003g),² o Cadastro Único ganhou centralidade para a eficácia de implementação dos programas. E, em consequência de reiteradas medidas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pressionado em grande parte por resultados de auditorias realizadas pelo TCU, para corrigir as falhas no processo de seleção e nos instrumentos de cadastramento, o CadÚnico tornou-se gradativamente a principal referência de informações sobre as famílias em condição de pobreza no Brasil, para a gestão das ações sociais da administração pública. Atualmente (2010), é a partir desse

2 No PBF, foram unificados o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação, todos transformados em “Programas Remanescentes” pelo Decreto n.º 5.209/2004, que regulamenta o Bolsa Família.

Cadastro que se definem “quem são” os “pobres” e “extremamente pobres” que constituem o “foco” dos programas sociais, e mais especificamente do PBF. A base do CadÚnico comporta registros de mais de 20 milhões de famílias, sendo, aproximadamente, 18,7 milhões delas com renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo, dentre as quais a maioria (15,89 milhões) localizada na faixa de renda tida como “perfil Bolsa Família” (até R\$ 140,00 *per capita*, em dados de 2010). (BRASIL, 2010)

Em sua proposta original, o Cadastro Único apoiava-se num formulário de coleta de dados cuja utilização tornou-se condição fundamental à concessão de benefícios dos programas sociais focalizados do governo federal. Os dados deveriam ser coletados pelos municípios e processados pelo “agente operador”, a Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela atribuição de um Número de Identificação Social (NIS) a cada membro das famílias cadastradas,³ sendo esse número a referência comum para todos os programas afins em operação até aquele momento⁴ e o elo de integração dos demais cadastros (BRASIL, 2001e). Tendo isso em conta, pode-se verificar que, embora a finalidade para a qual se criou o PBF tenha sido a unificação dos programas de transferência de renda do governo federal, o Cadastro Único já estava operacionalizando essa tarefa, na identificação do público-alvo comum desses programas, porém, fazendo-o de forma bastante precária, conforme testemunharam alguns técnicos participantes desse processo, durante as entrevistas realizadas na presente pesquisa.

Considerando o caráter relativamente novo dos programas sociais no Brasil, de focalização sobre “os mais pobres”, este trabalho buscará responder, especialmente a partir da análise dos dados apresentados na segunda parte, a três questionamentos básicos: por que o governo brasileiro instituiu um Cadastro específico para a população pobre? Por que a concessão de benefícios de transferência de renda está vinculada a um Número de Identificação Social? E qual a importância do Cadastro Único para a ação pública no enfrentamento da pobreza no Brasil atual? Ao questionar o porquê da

3 O Número de Identificação Social (NIS) foi adotado desde a concepção do Programa Bolsa Escola, que é anterior ao CadÚnico. Ao processar os dados para o “Cadastro Nacional de Beneficiários” do Programa, o “agente operador” deveria atribuir um NIS, mas apenas aos beneficiários que não dispusessem de registro em outras bases, como Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Contribuinte Individual (CI).

4 Embora criado no mês de julho, a obrigatoriedade de uso do Cadastro Único foi definida para 15 de setembro de 2001. (BRASIL, 2001e, Art. 1º, §1º)

criação desse cadastro, põem-se em questão também os pressupostos que estão na base de sua concepção. Tomando por referência as considerações de Ivo (2008, p. 93) ao discutir o processo de construção de indicadores sociais e como esses indicadores não são neutros, mas têm base em “sistemas de interpretação da realidade social”, admitimos que o processo de formulação e execução do Cadastro Único do Governo Federal, pelo qual se busca conhecer as características da população “pobre” no país, acompanha definições institucionais prévias pautadas em linhas de corte de renda para enquadramento e seleção de um público específico, cujo resultado influencia as formas de representação e localização dos pobres no âmbito das posições ocupadas na estrutura social do país⁵. Isto porque esse ato de conhecer “quem são os pobres” envolve também uma atribuição de características, pois, como afirma Bourdieu (2008, p. 435), “todo conhecimento e, em particular, o do mundo social, é um ato de construção”. Portanto, o ato de cadastrar os indivíduos como etapa preliminar e central das políticas focalizadas pode redundar num ato de classificação social, de definição de uma localização específica desses indivíduos na estrutura de relações sociais, definidas a partir de características que lhe são atribuídas.

Essa abordagem constitui a base do sistema de hipóteses que orienta este trabalho:

- a. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal tornou-se uma ferramenta indispensável à formulação e à sustentação das políticas sociais no Brasil atual, mas os usos a que serve minimizam a extensão do problema da pobreza no país e, simultaneamente, o raio de ação do Estado no seu enfrentamento;
- b. Ao atribuir um NIS a uma parcela específica da população brasileira, os operadores do Cadastro Único presumem delimitar o grupo dos pobres no Brasil e, assim, redefinem as vias de acesso dessas pessoas a direitos e benefícios sociais;
- c. No entanto, distinto da operação de atribuição de benefícios do

5 Ivo (2008), na segunda parte do seu trabalho, mostra esses efeitos na formação dos “pobres”, para os programas oficiais, como “coletivos de destino”, o conjunto de beneficiários dos programas de transferência de renda no Brasil.

sistema brasileiro de seguridade, o CadÚnico é operado como um sistema paralelo de proteção social, e se constitui, desse modo, num mecanismo de conhecimento e reconhecimento social dos pobres, no sentido de atribuição e simultânea legitimação da sua posição social.

Para a realização dos objetivos do trabalho e visando o desdobramento dessas hipóteses, a investigação se pautou em fontes de dados distintas. Através da aplicação de entrevistas com técnicos que participaram e participam do processo de construção e gestão do Cadastro, procurou-se recompor o histórico dos mecanismos de identificação e seleção do público-alvo dos programas de transferência de renda e da emergência do Cadastro Único; a consulta à legislação relativa aos programas federais de transferência de renda, relatórios de pesquisa e notícias específicas permitiu compreender como se desenvolveu institucionalmente o processo que antecede a criação do Cadastro. Para a compreensão da trajetória do CadÚnico, foi feito um levantamento detalhado dos itens da legislação federal referidos a ele, desde a sua criação, em 2001, até todo o ano 2009. Esse material constitui um conjunto amplo de Medidas Provisórias, Leis, Decretos, Portarias e Instruções Normativas e Operacionais, ordenadamente referenciado na seção pertinente, ao final do trabalho. Complementa-o todo um acervo de boletins da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), o *Informe PBF*, criado desde 2005 e disponível para consulta e *download* na internet. Foram também fundamentais para a análise, os relatórios de auditorias realizadas pelo TCU e as atas de reunião do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), nos momentos em que os temas dos programas de transferência e do Cadastro Único foram debatidos amplamente. Complementando períodos onde esses materiais apresentavam alguma lacuna importante, fez-se um levantamento de notícias jornalísticas disponíveis em formato *online*.

Mas o elemento mais importante do trajeto metodológico foi, sem dúvida, a ida a campo. A visitação às Secretarias do MDS, em suas distintas localizações no Distrito Federal, tanto quanto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e à sede do CNAS em busca de contatos e materiais referidos ao Cadastro Único, permitiu ampliar a visão sobre o objeto de pesquisa e entender nuances fundamentais de seu funcionamento. Principalmente através da realização de entrevistas ou mesmo de conversações sem registro formal com pessoas

que acompanharam ou acompanham muito de perto a dinâmica de gestão do CadÚnico. Se este trabalho traz a público algum elemento original importante, deve-se muito, com certeza, a essa experiência.

Além desta Introdução, o trabalho está estruturado em duas grandes partes, como já foi enunciado acima. Na primeira delas, apresenta sua discussão teórica e a contextualização do objeto de estudo. O capítulo de abertura “O que dizer da pobreza”, porém, faz uma digressão preliminar, com uma apresentação sintética de uma produção teatral lusitana de meados do século XIX, intitulado *A pobreza envergonhada*, no intuito de ilustrar um pouco a representação social da pobreza naquele período e sua vinculação com os dias atuais. O capítulo “Inscrição social e novo estatuto social dos pobres” fundamenta o cerne da elaboração das hipóteses que embasam a pesquisa, a partir das formulações de Pierre Bourdieu (1996, 1997, 2004, 2008), acerca da noção de “espaço social” e das lutas que aí se desenvolvem, geradoras de formas de classificação e definidoras dos estatutos sociais de agentes e classes de agentes, construtoras, portanto, da realidade social experimentada. O capítulo “Pobreza e trabalho” busca discutir a relação entre pobreza e trabalho a partir das abordagens de Engels (1985) e Engels e Marx (1980, 1999), analisando as contradições inerentes ao mundo do trabalho no capitalismo e as condições de vida a que foram expostas, massas de trabalhadores na Europa a partir da industrialização. Com base na obra de Castel (1998), observa-se o processo de construção de categorias sociais na administração da questão social, gerada a partir da criação de um mercado de trabalho essencialmente excludente e em contradição com o estatuto político da cidadania, legitimado na modernidade. Numa subseção desse capítulo, discute-se a relação entre cidadania e mercado, lançando mão de autores como Karl Polanyi (2000), Thomas Marshal (1967) e Esping-Andersen (1991). O capítulo “Pobreza e trabalho no Brasil” direciona essa discussão para o âmbito doméstico brasileiro, resgatando especificidades do processo histórico com base em autores clássicos, como Joaquim Nabuco (2003), e outros mais contemporâneos, como Florestan Fernandes (1981), bem como trabalhos mais recentes, como o de Licia Valladares (2000) e de Anete Ivo (2008), dentre outros, obras de diferentes níveis de interpretação da realidade brasileira e também de esforços de síntese dessa realidade, que consideram a natureza do colonialismo e do trabalho escravo, maculador do estatuto social dos pobres no país, num processo contínuo de desqualificação social. Analisam-se as transformações ocorridas na adoção de no-

vos princípios para uma “ordem social competitiva” no país, as resistências da ordem tradicional frente às mudanças e os mecanismos utilizados para a manutenção de privilégios em contextos diferenciados. O capítulo “Focalização como contraponto entre desigualdade e pobreza” encerra a seção teórica, com uma discussão contextualizada sobre a adoção dos programas sociais focalizados no Brasil.

A segunda parte do trabalho expõe e discute analiticamente os dados da pesquisa, num esforço de recomposição das operações para definir institucionalmente quem são os pobres do Brasil, através da formação e operação do Cadastro Único dos programas sociais. O capítulo “Focalização sem foco: fragmentação dos primeiros programas sociais de transferência de renda focalizados” trata, como o próprio título expõe, dos programas federais focalizados de transferência de renda que foram implementados entre 1996 e 2001, com destaque à dinâmica e aos critérios utilizados para a seleção de seus beneficiários. O capítulo “A criação de um cadastro único para uniformizar os critérios de concessão de benefícios sociais” descreve formalmente o CadÚnico, sua estrutura e funcionamento e o NIS que lhe é inerente. O capítulo “Único e simultaneamente diverso” faz uma ampla exposição sobre as dificuldades e contradições presentes no processo de implantação do Cadastro Único e de construção de sua base de dados, contemplando o período de transição entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, com destaque para o período pós-criação do Programa Bolsa Família. O capítulo “Qualificação da informação: aperfeiçoamento na operacionalização do Cadastro para validação de uma base de dados sobre a população pobre” debate as ações adotadas pelo governo para aperfeiçoamento na operacionalização do Cadastro e para validação de sua base de dados, contemplando os usos a que se tem direcionado o Cadastro Único, notadamente à construção de indicadores sociais, como Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), desenvolvido pelo IPEA e adotado pelo MDS. O capítulo “Cadastro único dos pobres: por que e para quê?” condensa a discussão sobre o Cadastro Único, lançando mão dos depoimentos coletados em entrevistas com técnica do IPEA e com gestores da SENARC (MDS). O trabalho é finalizado com a apresentação de algumas conclusões consideraras relevantes, no intuito de contribuir para o debate acadêmico sobre as estratégias brasileiras de tratamento e enfrentamento da pobreza, e quiçá para as discussões institucionais de formulação de políticas públicas, especialmente as políticas sociais, a que se pretende o Cadastro Único.