

SUMÁRIO EXECUTIVO

A CENTRALIDADE DO CADASTRO ÚNICO NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

► **TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA**

A CENTRALIDADE DO CADASTRO ÚNICO NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

RENATO VELOSO - PROFESSOR ADJUNTO DA UERJ E COORDENADOR DO NÚCLEO DE ESTUDOS EM GESTÃO & INFORMAÇÃO - NEGI

RESUMO

A gestão das políticas sociais na atualidade envolve uma série de desafios, dentre os quais se encontra o tratamento de grandes volumes de informações produzidas pelo desenvolvimento e aprimoramento das ações e programas constitutivos de tais políticas. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) consiste numa das expressões do processo de conjugação entre as políticas sociais e das tecnologias de informação e comunicação. Trata-se de um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda que deve ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais. Pretende-se, com base em entrevistas realizadas com assistentes sociais, apreciar a centralidade do Cadastro Único para os programas sociais, enfocando os avanços, estratégias, desafios e perspectivas que permitem identificar possibilidades para o seu aprimoramento, com vistas à melhoria dos processos de gestão e de defesa dos direitos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: CADASTRO ÚNICO; GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS; TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO.

ABSTRACT

The management of social policies nowadays involves a series of challenges, among which is the treatment of large volumes of information produced by the development and improvement of programs and actions that constitute those policies. The Cadastro Único para Programas Sociais of the Federal Government (CadÚnico) is an expression of the conjugation between social policies and information and communication technologies. It is a tool for identifying socioeconomic characteristics of Brazilian families with low income which must necessarily be used for beneficiary selection and integration of social programs. It is intended, based on interviews with social workers, appreciate the centrality of the Cadastro Único for social programs, focusing on advances, strategies, challenges and prospects for identifying opportunities for improvement, developing management processes and defense of social rights.

KEYWORDS: CADASTRO ÚNICO; MANAGEMENT OF SOCIAL POLICIES; INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES.

Introdução

As políticas públicas vêm incorporando recursos das tecnologias da informação e comunicação¹ (TIC) em quantidades expressivas, ocasionando uma crescente informatização nos seus processos de gestão. Este processo de conjugação das tecnologias e da gestão das políticas vem sendo acompanhado por estudos e investigações que descortinam seu caráter político e estratégico, enfatizando os impactos e as novas e crescentes demandas gerados no seu âmbito. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) consiste numa das expressões desse processo de introdução das TIC nos processos de gestão de políticas sociais e, devido à sua centralidade para a integração e gestão destes programas, pode ocasionar significativas alterações na condução da política de assistência social. Trata-se de um potencial estratégico que precisa ser desvelado e apropriado pelos profissionais que lidam cotidianamente com este importante recurso.

A gestão das políticas sociais na atualidade envolve uma série de desafios, e dentre eles encontra-se a questão do tratamento de grandes volumes de informações produzidas pelo próprio desenvolvimento e aprimoramento das ações e programas constituintes de tais políticas. O enfrentamento desta questão vem, cada vez mais, apontando a importância do uso de ferramentas tecnológicas na organização, sistematização e análise do grande volume de dados e informações disponíveis, tornando-se necessária aos processos de gestão de políticas a introdução de tecnologias capazes de integrar dados e informações sociais produzidos ao longo da sua condução e do seu processamento.

Inúmeros gestores têm se deparado com a recorrente demanda de tratar as informações geradas pelas políticas, criando, com isso, as condições para a estruturação de uma série de atividades de gestão que deem apoio e atendam às diversas demandas por informações estratégicas. Desta forma, o uso de instrumentos e ferramentas de gestão da informação vem se intensificando, auxiliando o acompanhamento das ações e programas sociais, a avaliação e o monitoramento das políticas, e a produção de informações estratégicas que subsidiem a tomada de decisões. As demandas postas à gestão de políticas sociais na atualidade tornam imprescindível o uso de ferramentas tecnológicas que abarquem o grande volume e escala das operações necessárias para realizar e aprimorar o seu desempenho.

Neste contexto, a informação ganha centralidade e a sua gestão aparece como importante fator na condução das políticas sociais, permitindo, fundamentalmente: favorecer a instalação de uma nova cultura de gestão; atender necessidades de informação estratégica para gestores nos diferentes níveis; proporcionar acesso rápido às informações de todos os programas e ações sociais para os quais se tenha dados disponíveis; constituir-se como um instrumento fundamental para o planejamento estratégico das ações, programas e projetos.

A gestão da informação situa-se no contexto de incremento técnico e institucional das políticas públicas, expresso na crescente incorporação das novas tecnologias

103

A CENTRALIDADE
DO CADASTRO
ÚNICO NA
PROTEÇÃO
SOCIAL
BRASILEIRA

¹ PARA UM APROFUNDAMENTO SOBRE AS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E O SEU POTENCIAL ESTRATÉGICO, CONFERIR VELOSO (2011).

▲ **TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA**

de informação e comunicação aos seus processos de gestão. Constatam-se o crescimento cada vez mais acentuado de uma associação entre a política pública e a tecnologia, e com isso, a gestão da informação torna-se condição necessária, e não acessória, aos processos de gestão das políticas sociais. Assim, com base no processamento de dados provenientes de múltiplas fontes, a partir de um conjunto de instrumentos e ferramentas tecnológicas de significativa complexidade, é possível produzir e distribuir informação relevante, consistente e estratégica para as necessidades da gestão, gerando processos e produtos que proporcionem alterações qualitativas nos modelos e nos resultados obtidos pelas políticas.

De acordo com Tapajós (2009), a gestão da informação compõe a associação entre a gestão estratégica da política e as tecnologias de informação, permitindo a obtenção e seleção de informação relevante para a instituição de processos, agilização de procedimentos, dinamização de fluxos, tomada de decisões e controle público e social dos diversos momentos e dimensões que constituem a política. Para a autora:

“A informação e sua gestão, por meio de ferramentas tecnológicas, são concebidas como mediação lógica e indispensável na ação decisória e, portanto, estratégica no contexto da política. Reconhecem-se, assim, as novas e amplas possibilidades de conjugação da Tecnologia da Informação com o campo da gestão pública. (...) Hoje podemos observar um fantástico potencial de programas e sistemas que sustentam o desenvolvimento dessas políticas de seguridade social, comprovando que é um paradigma de gestão em plena assimilação no campo da proteção social; e cada vez mais assumido como componente estratégico para o funcionamento dessas organizações”. (TAPAJÓS, 2009, p. 306-7)

A informação configura-se como um importante componente do processo de gestão e controle social das políticas. Sua geração e disseminação têm como um de seus suportes fundamentais o uso das novas tecnologias da informação e comunicação, que, se adequadamente utilizadas, podem proporcionar significativas alterações nos níveis de efetivação dos direitos sociais, favorecendo a identificação de novas competências e habilidades fundamentais para que os processos de gestão possam, ao atingir seus objetivos, contribuir para o enfrentamento dos desafios presentes na intervenção competente e qualificada junto às expressões da questão social.

A conjugação entre as tecnologias da informação e comunicação e as políticas sociais pode proporcionar um conjunto de alterações significativas nos processos de gestão pública. Em outras palavras, “a busca e formulação da cidadania são também fomentadas por ferramentas tecnológicas e informacionais que facultem o melhor acontecimento do direito”, o que leva à consideração de que a “operação da política pode ser positivamente impactada por melhores práticas de modernização facultadas pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação” (TAPAJÓS, 2006, p.179).

A apropriação das novas tecnologias da informação e comunicação vem adicionar novas possibilidades para a condução dos processos de gestão de políticas públicas, podendo, como mediação que é, produzir mudanças qualitativas na condução de processos de trabalho, ampliando competências e habilidades necessárias à gestão pública. Trata-se de um potencial estratégico que deve ser utilizado prioritariamente no atendimento às demandas dos usuários das políticas públicas e dos segmentos populares, no sentido de viabilizar um avanço na luta pela defesa de direitos, pela ampliação e consolidação da cidadania. Assim, a utilização crítica e consistente das TIC pode provocar alterações no desempenho de diversas atribuições e competências relacionadas ao atendimento direto a usuários e usuárias, formulação, avaliação e controle social.

Destaca-se, neste sentido, a relevância da apropriação das tecnologias da informação e comunicação ao campo das políticas públicas, ressaltando o seu potencial para o aprimoramento e sofisticação de sua gestão, numa perspectiva de luta pela construção de novos usos sociais da tecnologia, voltados à satisfação das necessidades sociais do conjunto da população.

Objetivos

Pretende-se apresentar alguns comentários e considerações introdutórias sobre o potencial do Cadastro Único (tomado como uma das expressões da conjugação entre as políticas sociais e as tecnologias da informação e comunicação), ressaltando os desafios e perspectivas postos à sua consolidação, a partir de resultados preliminares produzidos pelo projeto de pesquisa Cadastro Único: o potencial da tecnologia da informação para o acesso ao Programa Bolsa Família², financiado pelo Edital MCT/CNPq/MDS-SAGI n.º 36/2010 e realizado pelo Núcleo de Estudos em Gestão & Informação da UERJ - NEGI³.

São discutidos alguns aspectos da centralidade do Cadastro Único no âmbito dos programas sociais, dentre os quais se destacam o seu caráter integrador, o seu potencial para a geração de informação estratégica, os investimentos realizados em capacitação e infraestrutura, e a postura participativa do profissional no processo de apropriação deste instrumento.

Busca-se apreciar (com base nas entrevistas realizadas com os assistentes sociais que operam o CadÚnico) os avanços, estratégias, aspectos positivos, críticas e dilemas que permitam identificar e caracterizar novas possibilidades de aprimoramento do Cadastro e do processo de inserção e manutenção dos dados e informações, com vistas à melhoria dos processos de gestão e de defesa dos direitos sociais.

2 O PROJETO CONTOU COM A PRECIOSA PARTICIPAÇÃO E ENVOLVIMENTO DE TODA A EQUIPE, À QUAL DEDICO SINCEROS AGRADECIMENTOS: PROFA^a DR^a VÂNIA MORALES SIERRA, ASSISTENTES SOCIAIS CILA PORTUGAL, MAYANA SILVA E LÍVIA SEABRA, E BOLSISTAS DE GRADUAÇÃO GISELE MOTA, CRISTIANE AZEVEDO, TAIANE FAUSTINO, DAIANE MAGALHÃES, DAYANNA GOMES, LETÍCIA LOPES E VANESSA TEIXEIRA.

3 O NEGI É UM NÚCLEO DE ESTUDOS DA FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DA UERJ, CADASTRADO NO DIRETÓRIO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA DO CNPQ, E TEM COMO PRINCIPAL OBJETIVO DESENVOLVER PROJETOS DE PESQUISA E EXTENSÃO COM ÊNFASE NOS PROCESSOS DE GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS EM SUAS DIVERSAS DIMENSÕES.

Metodologia

Tratou-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, que utilizou como principal instrumento de coleta de dados a entrevista, com roteiro semiestruturado previamente elaborado. Foram realizadas 43 entrevistas com assistentes sociais lotadas nos equipamentos da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro⁴, visando identificar as suas percepções acerca do potencial do Cadastro Único para os programas sociais, em especial o Programa Bolsa Família.

A fase de realização das entrevistas ocorreu no período de abril a maio de 2011, sendo cinco entrevistas em CREAS e unidade de acolhimento, sete com Coordenadores de CAS, e 31 com assistentes sociais técnicos lotados nos CRAS e CAS de nove das dez áreas que integram o município. Todas as entrevistas tiveram o consentimento dos profissionais, cuja formalização ocorreu por meio da apresentação e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), em conformidade com a regulamentação ética que orienta o exercício da pesquisa envolvendo seres humanos.

Do total de 43 entrevistas, 30 foram transcritas, produzindo 951 falas que se tornaram objeto de categorização pela equipe, demandando um significativo esforço de tratamento e organização dos dados, para o qual foi construído um sistema de informações capaz de sistematizar de forma eficiente o material produzido. As considerações apresentadas neste artigo têm por base os dados das 30 entrevistas transcritas, das quais foram extraídos trechos que exprimem as contribuições dos profissionais acerca de características como o potencial de produzir informação estratégica, as críticas à prevalência da renda na seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Família e os investimentos em capacitação e infraestrutura. Visando garantir o sigilo e o anonimato das entrevistadas, cada trecho utilizado será qualificado apenas pela idade e ano de formação da profissional.

Resultados e discussão

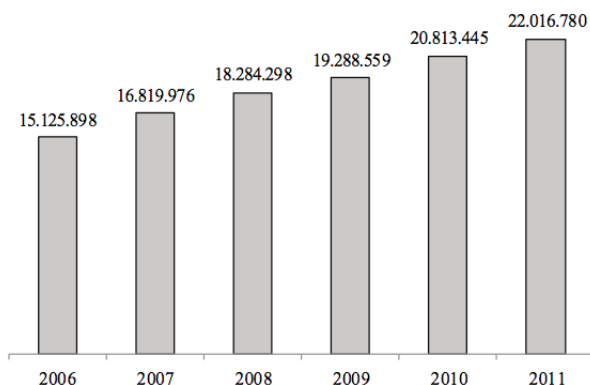
Entende-se o Cadastro Único como uma expressão da incorporação das novas tecnologias da informação e comunicação ao processo de condução das políticas públicas, em especial a de assistência social. Trata-se de um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, que deve ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados a esse público⁵. O número de famílias cadastradas vem crescendo de forma expressiva, e hoje o CadÚnico já conta com mais de 22 milhões de famílias cadastradas nacionalmente, das quais

4 O PROJETO CONTOU COM O IMPORTANTE APOIO DO CENTRO DE CAPACITAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, QUE ALÉM DE AUTORIZAR A ENTRADA DA EQUIPE NOS EQUIPAMENTOS DA SMAS, ESTIMULOU A PARTICIPAÇÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA PESQUISA.

5 OS CRITÉRIOS QUE PERMITEM O CADASTRAMENTO SÃO: TER RENDA MENSAL IGUAL OU INFERIOR A ½ SALÁRIO MÍNIMO POR PESSOA OU TER RENDA FAMILIAR MENSAL DE ATÉ TRÊS SALÁRIOS MÍNIMOS. FAMÍLIAS QUE POSSUAM RENDA MAIOR TAMBÉM PODEM SER CADASTRADAS SE A SUA INCLUSÃO ESTIVER VINCULADA À SELEÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS IMPLEMENTADOS EM NÍVEL FEDERAL, ESTADUAL OU MUNICIPAL.

cerca de 13,5 milhões são beneficiárias do Programa Bolsa Família. O gráfico 1 demonstra a evolução do cadastramento ao longo dos últimos anos.

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE FAMÍLIAS CADASTRADAS NACIONALMENTE DISTRIBUÍDAS POR ANO



FONTE: SAGI/MDS ([HTTP://APLICACOES.MDS.GOV.BR/SAGI/FERRAMENTAS_SAGI_MENU/INTERNET.PHP](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ferramentasSAGI_MENU/INTERNET.PHP)).

O Cadastro Único costuma ser descrito como um mapa representativo das famílias mais pobres e vulneráveis do Brasil, com amplo potencial de uso por diversas políticas de proteção social. Apresenta tanto informações da família e do domicílio em que ela reside (tais como composição familiar, endereço, características do domicílio, acesso a serviços públicos de água, saneamento, energia elétrica, despesas mensais e vinculação a Programas Sociais), quanto dados de cada um dos componentes da família (como documentação civil, qualificação escolar, situação no mercado de trabalho e rendimentos). É regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 (que revogou o Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001) e tem a sua gestão disciplinada pela Portaria MDS nº 177, de 16 de junho de 2011 (que substituiu a Portaria MDS nº 376, de 26 de junho de 2007). Constitui-se como uma importante ferramenta de planejamento para políticas públicas voltadas às famílias de baixa renda, que permite a criação de indicadores que reflitam as várias dimensões de pobreza e vulnerabilidade, por meio da identificação e caracterização dos segmentos socialmente mais vulneráveis da população.

Segundo Soares et al. (2009), o CadÚnico configurou-se, após diversos aperfeiçoamentos e expansões, como uma das mudanças mais importantes no processo de unificação dos programas de transferência de renda condicionada. De acordo com Soares e Sátyro (2009, p.10), a situação destes programas em 2003 era marcada pelo caos: cada um deles tinha sua agência executora, a coordenação entre elas era mínima e os seus sistemas de informação eram separados e não se comunicavam. Quando o Governo Federal, neste mesmo ano, criou o Programa Bolsa Família, ele unificou os programas de transferência de renda então existentes e estabeleceu o Cadastro Único como a sua base de informações. Apesar de ser fundamental para Programa Bolsa Família, o Cadastro Único vai além dele, constituindo-se como uma rica fonte de informações para diversos programas focalizados.

O Programa Bolsa Família possibilitou a superação da pulverização orçamentária e administrativa, marcante nos diversos programas de transferência de renda então existentes, “direcionando as ações para todo o grupo familiar e não mais para cada um de seus integrantes de forma isolada” (MODESTO e CASTRO, 2010, p.15). O Cadastro Único torna possível a integração desses programas e, a partir de 2005, passa, de um lado, por um consistente esforço de depuração dos seus dados, e de outro, por um amplo processo de cadastramento de novas famílias realizado, fundamentalmente, pelos municípios.

Para Barros et al. (2009, p.7), três principais características do CadÚnico definem suas possibilidades de utilização: sua abrangência censitária (cobrindo a quase totalidade da população mais pobre do país); sua natureza cadastral, dispondo do nome e do endereço dessa população pobre (o que possibilita localizar e reentrevistar as famílias, e, com isso, melhorar a qualidade das informações cadastrais); uma ampla variedade de dados e informações sobre as condições de vida dessas famílias, que permite o estabelecimento de perfis e a consequente proposição de políticas e ações de proteção social. Trata-se, portanto, de uma das mais importantes fontes de informação sobre a população pobre no Brasil, e, neste sentido, a grande variedade de informações disponíveis sobre as famílias e a possibilidade de identificá-las, permite que o Cadastro Único ocupe uma posição central na elaboração de diagnósticos das condições sociais e na condução e gestão da política social brasileira.

Ao longo dos anos, o Cadastro Único tem sido melhorado no sentido de aprimorar o processo de identificação e reconhecimento das famílias vulneráveis, visando a sua inclusão nas políticas sociais. A partir do ano de 2009, surge a sua versão 7, produzida com software livre, na qual todas as atividades de inclusão e atualização cadastral são realizadas on line, diretamente no seu portal de relacionamento, com o objetivo de imprimir mais dinamicidade e agilidade ao cadastramento, já que elimina as atividades de extração e transmissão existentes nas versões anteriores⁶.

Considerações dos profissionais sobre o Cadastro Único

O Cadastro Único tem ocupado um lugar de destaque no processamento das políticas de proteção social brasileiras, demonstrando a sua centralidade para a integração dos diversos programas sociais. A utilização do Cadastro Único no município do Rio de Janeiro vem alcançando patamares significativos e pode fornecer subsídios importantes para o seu aprimoramento, principalmente devido ao de ter sido concluída em 2010, neste município, a experiência piloto de implantação da versão 7. Serão apresentados e discutidos, a partir deste momento, trechos das entrevistas realizadas, tecendo alguns comentários gerais que permitam uma breve avaliação de pontos considerados relevantes, tais como o acesso à informação, a importância das capacitações, a questão da renda autodeclarada, os erros de focalização e a questão da infraestrutura.

6

ENDEREÇO:
 VERSAO-7.

MAIORES INFORMAÇÕES SOBRE A VERSÃO 7 DO CADASTRO ÚNICO PODEM SER OBTIDAS NO SEGUINTE
 HTTP://WWW.MDS.GOV.BR/BOLSAFAMILIA/CADASTROUNICO/SISTEMAS/SISTEMACADASTROUNICO/

Produção e acesso à informação

O processo de cadastramento das famílias é realizado, de forma descentralizada, pelos municípios. São coletados e inseridos dados socioeconômicos básicos os quais permitirão a produção de perfis e indicadores de monitoramento e a avaliação dos impactos dos programas sociais nas condições de vida das populações beneficiárias. Tem sido imperativa a busca pela qualidade no registro dos dados, de modo que reflitam a realidade das famílias cadastradas. O conjunto das entrevistas realizadas com os operadores demonstra que os profissionais que operam o Cadastro têm uma sólida compreensão da sua importância para as ações e programas de proteção social.

“O CadÚnico, ele está cada vez mais sendo requisitado para diversas ações, não é só para o acesso ao Programa Bolsa Família. Há um programa de habitação, remoção de família por conta de enchentes, de obra, é necessário estar no CadÚnico, para isenção de taxa de concurso, para a questão da diminuição de tarifa elétrica; são muitos programas hoje que precisam do CadÚnico. Seu uso está crescendo muito, e a gente utiliza todo dia para diversas ações. O Programa Bolsa Família é o carro chefe, é o maior demandador do CadÚnico, mas outras demandas também são apresentadas por outros Programas” (30 anos, formada em 2002).

De forma geral, os profissionais reconhecem a importância do Cadastro e o papel central que ele ocupa ao longo do seu processo de trabalho. Reconhecem, também, que este instrumento proporciona uma rica fonte de informações que, se bem utilizada, pode potencializar o processo de gestão e avaliação das políticas sociais.

“O nosso processo de trabalho, 80% gira em torno do Cadastro Único, porque os CRAS do Município do Rio trabalham basicamente com os programas sociais do Governo Federal. O Cadastro é a porta de entrada para praticamente todos os programas sociais. Qualquer programa social, as famílias têm que ter o Cadastro do Governo Federal para gerar o número de NIS. Eu falei 80%, mas eu vou aumentar, 90% do nosso processo de trabalho hoje, dentro da proteção básica, dentro dos CRAS, dentro da Prefeitura do Rio de Janeiro, se dão em torno do Cadastro Único do Governo Federal” (32 anos, formada em 2002).

“O Cadastro Único hoje dentro da Prefeitura do Rio ele faz parte do trabalho do Assistente Social, você não tem como se desvincular disso, principalmente se você estiver na proteção básica. Hoje a gente trabalha tendo isso como um instrumento, a gente trabalha o tempo todo com esse Cadastro, qualquer pessoa que chegue hoje no CRAS, se ela vai acessar outro programa, de uma forma ou de outra, ela vai acabar parando aqui no Cadastro, porque tudo, hoje, pede

► TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

para que a família, para acessar determinados programas, esteja dentro desse Cadastro Único. Mesmo que o profissional relute, isso vai acabar fazendo parte do atendimento dele, querendo ou não” (40 anos, formada em 2002).

Como destacam Soares e Sátyro (2009), o Cadastro Único “é a primeira experiência de coleta de informações sobre grande parte das famílias no Brasil que vai além de um nome e um número”, contando com “uma adesão massiva de milhares de agentes municipais, que nele acreditam e que se esforçam ao máximo para fornecer-lhe as melhores e mais atualizadas informações possíveis” (p.25). De acordo com boa parte dos entrevistados, mais do que um sistema de identificação da família do usuário, o Cadastro constitui-se como um instrumento que permite identificar demandas e necessidades da população de baixa renda. Trata-se de um importante recurso que auxilia a gestão pública, permitindo detectar necessidades, traçar o perfil das famílias, criar novas propostas de trabalho e atribuir visibilidade à importância da intersetorialidade. Neste sentido, as potencialidades do Cadastro Único extrapolam a identificação e a caracterização das famílias, podendo promover o aperfeiçoamento da gestão dos programas e dos serviços socioassistenciais, fomentando, também, a construção de políticas intersetoriais. Estes são pontos desatacadados pelos entrevistados:

“O ponto positivo é esse de você ter todo o conhecimento amplo da situação familiar, situação geográfica, você ter um mapeamento de toda situação, de vulnerabilidade, de risco que aquele público está vivenciando” (29 anos, formado em 2005).

“Através dele você tem uma gama de informações, de uma pesquisa séria, de uma análise aprofundada daquela situação. Você consegue pensar em programas e projetos para se trabalhar com a população, você elege indicadores que estão ali, de informações que estão presentes naqueles dados que a gente preenche daquelas famílias, e podem te dar indicadores de vulnerabilidade importantes, e a partir deles pensar em ações que possam atender diretamente as necessidades daquelas famílias” (42 anos, formada em 1998).

“A concentração desses dados, eu acho que foi um grande avanço pra equipe. E você vê que cada técnico utiliza esses dados de forma diferenciada, e é super legal porque vêm propostas maravilhosas por parte da equipe, que nem é a gestão que interfere, mas ela propõe pra gestão, e a gente propõe para as subsecretarias e vai até o secretário” (53 anos, formada em 1983).

Os entrevistados apontam que os dados contidos no Cadastro Único, além de permitir a seleção de famílias para programas sociais, também permitem o desenvolvimento de uma série de outras ações, tais como planejamento, monitoramento e avaliação. Com isso, a questão da qualidade dos dados registrados e a exigência de

que reflita a realidade das famílias cadastradas, ganha relevância, demonstrando a importância do contínuo aperfeiçoamento tanto do sistema do Cadastro quanto dos processos de treinamento e capacitação para o seu uso.

Uma questão apontada pelos profissionais refere-se ao acesso às informações produzidas. Se por um lado o forte potencial de produzir informação estratégica é valorizado, por outro diversos profissionais relatam dificuldades no retorno das informações produzidas com o uso do Cadastro, impondo, desta forma, obstáculos à apropriação do conhecimento produzido.

“O ponto positivo é a possibilidade que ele tem de me retratar, me dar uma fotografia do meu território, e que ações eu preciso ter para atenuar, minimizar a questão da pobreza no meu território. Agora, um ponto negativo é que nessa versão eu não consigo, ainda, fazer isso. Eu não sei se é um problema nosso, que a gente não consegue fazer, é um problema estrutural, da SMAS, ou se é um problema da versão. A gente precisa pensar, não adianta eu ter um sistema em que eu jogo, jogo, jogo dados, uma série de dados, e ele não vem pra mim como um instrumento de informação para eu tentar pensar na minha ação (47 anos, formada em 1991).

“Agora, nesse sistema, a grande dificuldade – não sei como eles vão arrumar, azeitar e aparar essas arestas – é a questão da própria gestão do sistema. Hoje, o próprio sistema, a gente não consegue extrair dados ou algumas informações que a gente necessita para o nosso dia-a-dia. [Por exemplo?] Referenciar endereços. Eu não consigo fazer um filtro de endereços. Eu, hoje, não consigo saber quantas famílias beneficiárias do Bolsa Família tem no meu território. O sistema não me dá isso, o sistema versão 7. Se eu tiver que trabalhar especificamente, dar um corte, hoje eu queria trabalhar com famílias chefiadas por mulheres, que só tenham mulheres como chefe de família, eu não consigo. Quero trabalhar com as famílias de uma determinada comunidade, fazer um recorte, priorizar... Pelo menos, a gente aqui não consegue, não sei o nível central. (47 anos, formada em 1991).

“O CRAS não consegue construir a sua proposta de trabalho pra oferecer para aquela população, aquele perfil que você levantou no CadÚnico, porque o CadÚnico não volta com informação pra mim. Eu só insiro a informação. O resultado trabalhado, bonitinho não volta para mim. Por exemplo, se o CAS hoje cadastrou 100 jovens; se esses 100 jovens têm 5ª série, 8ª série. É isso, então aquele cuidado todo, aquela informação rica com a qual eu posso estar planejando, sendo chamada pelo gestor para planejar... ‘O que você acha que tem que ter?’ ‘O que você acha que a gente pode construir

aqui”? Não é usada, não se trabalha as informações. Então, eu sou mera produtora de informação, eu sou mera executora, não sou a pessoa que vem para planejar a relação” (32 anos, formada em 1999).

“Acho que eu gostaria mais de obter esse retorno das informações. Isso aí para mim seria muito importante, coisa que a gente não tem propriamente no trabalho aqui. A gente não tem muito retorno, a gente tem uma informação muito rápida junto à Caixa, até para poder dar um retorno para o próprio usuário. Mas de uma maneira geral, dados consolidados, a gente aqui na execução, nesse momento, a gente não tem” (33 anos, formada em 2001).

Cabe perguntar se as dificuldades de acesso às informações são geradas pela fragilidade de uma política de divulgação e disseminação por parte do MDS, ou se tais informações são produzidas e divulgadas, mas, no entanto, não atingem as equipes técnicas por falhas de comunicação e articulação no interior da estrutura do município. Trata-se de uma questão importante, que merece atenção.

Lindert et al. (2007, p. 39), já há algum tempo atrás, observaram a política do MDS de produzir boletins regulares com informações básicas sobre o Cadastro Único e sobre o Programa Bolsa Família, os quais eram enviados por correio eletrônico para os municípios e estados. Se essa política ainda continua em vigor, o problema parece ser a chegada das informações nos equipamentos, como os CRAS e CREAS. A relevância do CadÚnico, como apontado, é justamente potencializar a gestão pública por meio do acesso a dados, informações e perfis. A conjugação entre política social e tecnologias da informação e comunicação só demonstra o seu valor se imprimir à informação um caráter estratégico, e para isso ela precisa estar acessível aos sujeitos envolvidos na condução das políticas, tanto gestores, quanto técnicos. A “função diagnóstica” do Cadastro Único, como apontado por Barros et al. (2009, p.39) precisa ser apropriada pelo conjunto dos profissionais envolvidos em sua utilização. Neste sentido, aproveitando a sugestão de Lindert et al. (2007, p. 50), fica demonstrada a importância de fortalecer os canais de comunicação entre os municípios, o MDS e a Caixa, no sentido de que as informações provenientes do Cadastro possam ser rapidamente disponibilizadas aos profissionais, que criativamente possam se apropriar destes dados e convertê-los, a partir das demandas e possibilidades identificadas, em projetos e propostas de atuação junto às famílias.

Por outro lado, vale considerar a interessante observação feita por Romero (2010, p.73), que, ao abordar algumas questões do CadÚnico, aponta a existência de uma carência de aplicações na versão cliente, que poderiam ser instaladas nas Prefeituras e tornar o uso do Cadastro ainda mais ágil e útil. O autor destaca a importância de aumentar a geração de relatórios mais ágeis e variados, que permitam produzir estudos e diagnósticos, o que, hoje, segundo o mesmo, as prefeituras não conseguem obter diretamente do sistema. Por outro lado, como política de gestão da informação, o MDS disponibiliza uma diversidade de dados e informações em seu portal, por meio da Matriz de Informações Sociais (MI Social), importante fer-

ramenta que poderia ser objeto de consulta recorrente dos profissionais. De forma geral, fica demonstrada a relevância de se aprofundar esta função diagnóstica do Cadastro Único, e o exercício desta função demanda uma série de condições que permitam o aproveitamento da rica fonte de informações disponibilizadas pelo sistema. Neste sentido, a capacitação ocupa lugar de destaque, devendo, justamente por isso, ser cada vez mais aprimorada.

Ressalta-se, também, a importância de intensificar ou, ainda, estimular a produção e disseminação de boletins e informativos que socializem amplamente as informações e dados básicos do CadÚnico entre os profissionais integrantes tanto da gestão quanto da equipe técnica. Além disso, o aprimoramento dos canais de comunicação entre MDS, Caixa e municípios também aparecem como uma importante estratégia para o aprofundamento na produção e acesso às informações do Cadastro Único pelos profissionais que lidam com ele cotidianamente.

Processos de capacitação

A crescente incorporação das tecnologias da informação e comunicação às políticas sociais decorre da transferência de diversas atividades e tarefas para o ambiente tecnológico. Este processo tem sido acompanhado por processos de capacitação e qualificação diversificados, que visam estimular e mediar a apropriação destes novos recursos. Por conta da experiência piloto de implantação da versão 7 do Cadastro Único, o MDS realizou recentemente um maciço processo de capacitação dos seus operadores, tanto no que se refere ao uso dos novos formulários, quanto em relação à adequação ao novo sistema de cadastramento on line. Tais capacitações têm provocado expressivos impactos na gestão do Cadastro Único e na promoção do seu uso no território do município do Rio de Janeiro.

Os profissionais entrevistados ressaltam o valor das capacitações, reafirmando a riqueza e a relevância destes momentos de reflexão e treinamento. Apontam, ainda, a necessidade de intensificar estes momentos, sugerindo o seu aprofundamento e reconhecendo a importância de um preparo consistente para operar e aproveitar o potencial do Cadastro Único. Sinalizam que as capacitações realizadas até o momento têm se constituído mais como um ponto de partida, uma orientação ou, ainda, uma apresentação mais geral e abrangente do Cadastro, sendo necessários outros momentos para ampliar os temas e questões levantados. Os profissionais destacam que as principais dúvidas e problemas aparecem e são equacionados durante o uso cotidiano do Cadastro, ao longo do processo de atendimento, no dia-a-dia, sempre contando com a colaboração e contribuição dos colegas que já detêm um maior domínio operacional deste sistema.

“Quando entra uma versão nova eles realmente fazem a capacitação, mas eu nem posso dizer se a capacitação em si ajuda, porque eu acho que tudo é novo, é no dia-a-dia, então muitas vezes a gente tem dúvidas e não tem quem tire essas dúvidas. Na capacitação é dado um ‘a, e, i, o, u’, digamos assim. No dia-a-dia que a gente vai tendo e vendo as dificuldades. Mas, é importante essa capacitação para que a gente saiba

► TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

pelo menos como operar no início do sistema, depois a coisa vai mudando a cada dia” (42 anos, formado em 1998).

“Não é capacitação, eu não chamaria de capacitação, é uma orientação sobre o Cadastro Único. Você começa a utilizar, vai acertando, vai errando, mas é tudo muito dinâmico. Eu vejo mais como um momento de informações” (37 anos, formada em 2005).

“Na verdade, as capacitações são importantes porque você visualiza a coisa ali aquele momento, mas no dia-a-dia é a prática, não deixa de ser porque os erros acontecem, as irregularidades vão aparecendo, a gente vai corrigindo no dia-a-dia, o que na capacitação não acontece” (54 anos, formada em 1982).

“O Cadastro em si ele não é difícil, ele é autoexplicativo, ele pergunta você diz sim, não, e tal. O único problema é que tem algumas situações que a gente tem e só aprendeu na prática: ‘Ah, salva por página’, depois você vê que não tem que salvar por página, só tem que salvar no final, senão ele dá alguns problemas. Tem algumas coisas que só na prática... na capacitação não, eu acho que ele era tão novo que os problemas vieram com a prática” (45 anos, formada em 1988).

Os entrevistados apontam alguns limites identificados em suas experiências de capacitação, tais como, por exemplo, a baixa disponibilidade de computadores para a realização de treinamentos, os quais, além de atrair a atenção dos profissionais e tornar o aprendizado mais interessante, poderiam propiciar o detalhamento de problemas e dificuldades operacionais. Os profissionais sugerem uma atenção maior para a qualidade das apresentações, para a metodologia empregada, e um uso mais consistente dos manuais de treinamento, com acompanhamento mais direto de supervisores ou instrutores.

“Toda a capacitação é sempre bem-vinda, mas eu penso que ela precisa ter um pouco mais de qualidade. Como eu falei pra você, é um projeto piloto, a gente não consegue, como eu vou dizer pra você, a gente não consegue esmiuçar todas as possibilidades que o sistema tem. Tem uma cartilha lá e as pessoas acabam reproduzindo o que tem na cartilha, só que o trabalho com gente é muito mais dinâmico que uma cartilha. (47 anos, formada em 1991).

“Eu só participei de uma capacitação e nessa capacitação você não tinha um computador disponível para você; era um computador com uma pessoa na frente que explicava para um público de vinte, mais ou menos, assistentes sociais. Eu achei que essa metodologia, sem você ter acesso ao computador,

ela é menos interessante do que se você tivesse acesso direto” (45 anos, formada em 1988).

O reconhecimento da importância das capacitações é tão significativo que os profissionais sugerem o aumento da sua quantidade. Destacam a insuficiência da carga horária utilizada, e também, a pertinência de um processo de capacitação continuada, com certa periodicidade, que possibilite um acompanhamento sistemático de situações complexas, dúvidas, questões, troca de informações, debates, enfim, um espaço presencial que possibilite o aprofundamento e a qualificação do uso do Cadastro.

“É muito importante, só que eu acho que a gente deveria ter mais, deveria ser uma capacitação continuada, em relação a dúvidas também que nós temos” (58 anos, formada em 1977).

“A capacitação, eu participei, gostei, foi bem dinâmica. Eu consegui tirar muitas dúvidas, acho que foi extremamente importante. Mas acho que tem que ter, mesmo que seja bimestralmente, não sei se seria capacitação, mas, por exemplo, uma renovação, um debate, para ir aperfeiçoando o trabalho, talvez, assim eu acho que seria enriquecedor para quem realmente mexe com o cadastro” (31 anos, formada em 2001).

“Eu fiz, a minha capacitação na versão 7, durou uma semana, mas não foi suficiente, o conteúdo todo da capacitação não foi dado. Eu acho assim, não foi uma capacitação negativa, mas tinha que ter mais capacitações, não é que o conteúdo não foi dado, mas assim, foi passado muito corrido, a capacitação até que foi positiva, mas havia a necessidade de uma continuidade dessa capacitação” (32 anos, formada em 2002).

A demanda por momentos de capacitação continuada e qualificação é recorrente entre os assistentes sociais. As alternativas para promoção de espaços de discussão não precisam ser reduzidas aos espaços presenciais, podendo também ser fomentadas no chamado ciberespaço. Para ilustrar essa possibilidade, em consulta à Internet foram identificadas algumas iniciativas virtuais de troca de informações e experiências sobre o Cadastro Único, tais como blogs e fóruns de discussão⁷. Além disso, é válido considerar iniciativas como convênios e parcerias com universidades e centros de estudo e pesquisa que podem somar esforços no sentido de subsidiar e aprimorar as capacitações para o processo de cadastramento, tanto na inclusão e manutenção dos dados, quanto na sua análise e avaliação. Desta forma, é marcante a importância de continuar e, na medida do possível, ampliar o investimento que tem sido feito nos processos de capacitação e qualificação em relação ao Cadastro.

Os entrevistados ainda sugerem uma ampliação do elenco de temáticas tratadas nas capacitações, abordando assuntos que extrapolem o uso do Cadastro, em si, e contemplem questões técnicas mais complexas que permeiam o cadastramento.

115

A CENTRALIDADE
DO CADASTRO
ÚNICO NA
PROTEÇÃO
SOCIAL
BRASILEIRA

▲ **TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA**

Consideram que as capacitações não deveriam ser apenas no uso do sistema, mas também incorporar conteúdos transversais e necessários à realização das entrevistas, ultrapassando a dimensão operacional e interagindo com temas fundamentais ao trabalho e à coleta consistente de dados.

“Eu até participei da capacitação, até que é boa, mas só no dia-a-dia para você pegar as manhas do sistema. [O que você achou dessa capacitação?] Eu gostei ela explica tudo direitinho, mas tem situações que fogem da capacitação. [Como por exemplo?] Vamos dizer... tem cadastros que é avaliação técnica. Hoje em dia tem famílias que são duas vivendo no mesmo domicílio, vamos supor, tem pai, mãe e filho, e tem outro filho que tem uma família vivendo naquele domicílio, mas a lógica do sistema é que você cadastre todos que morem naquela residência. Mas aquelas famílias, uma tem a renda x e a outra renda y, entendeu? Se você contemplar aquelas famílias como se fossem uma só, aquela que não tem renda seria prejudicada, então você vai ter uma avaliação técnica, então você vai desmembrar essa família. A gente, enquanto técnica, a gente pode fazer isso, a gente tem essa brecha. [No treinamento explicou isso?] Não, disse para a gente incluir toda família, mas entre a gente, tem esse consenso, enquanto Assistente Social” (35 anos, formada em 2002).

À medida que a operação do Cadastro vai se intensificando, novas demandas vão aparecendo, e seu atendimento permite que o processo de cadastramento seja cada vez mais aprimorado, podendo gerar, inclusive, impactos para a redução dos erros de focalização. Como observaram Barros et al. (2009), “a qualidade de um cadastro está diretamente ligada ao seu uso” (p.11), e neste sentido, o aprofundamento dos processos de capacitação e qualificação relativos ao Cadastro Único consiste numa demanda legítima que expressa melhorias não apenas na inclusão e manutenção dos dados, mas também na produção de análises, perfis e indicadores.

As capacitações sobre o CadÚnico precisam avançar, ampliar o seu alcance, absorver novos temas e conteúdos, atingindo e atraindo o interesse e o reconhecimento de cada vez mais operadores do Cadastro. Assim, algumas sugestões interessantes merecem ser apreciadas: 1) criar espaços de acompanhamento contínuo e sistemático; 2) envolver atores e parceiros que possam contribuir para o aprimoramento do processo de cadastramento, como universidades, centros de pesquisa e organizações sociais; 3) ampliar os temas e conteúdos abordados.

Segundo os relatos dos profissionais, a condução dos atendimentos demanda uma série de conteúdos, capacidades e competências, e a qualidade da informação produzida encontra-se relacionada à qualidade da formação detida pelo profissional, que o qualificará para outras dimensões, além da operativa. Desta forma, novas estratégias de ampliação da qualificação do uso do Cadastro podem ser estimuladas tanto pelo MDS quanto pelos sujeitos direta ou indiretamente envolvidos com o seu uso e aproveitamento. A percepção de informações inconsistentes

e a sua verificação é fundamental para que o mecanismo da focalização funcione e aqueles que são efetivamente elegíveis tenham acesso ao programa. Capacitações “ampliadas” podem contribuir significativamente para imprimir mais qualidade e consistência aos dados inseridos no Cadastro. Como sugeriram Lindert et al. (2007, p.50), é preciso ampliar o treinamento no uso do CadÚnico, aperfeiçoando os processos de inserção e manutenção dos dados e informações e proporcionando um aprimoramento contínuo da sua qualidade. Ações de validação como cruzamentos e comparações, voltadas à “higienização de sua base de dados” (ASSIS e FERREIRA, 2010, p.231) são fundamentais, mas não esgotam as possibilidades. É necessário investir em formas cada vez mais consistentes de capacitação e qualificação para uso do Cadastro, tanto no nível da inclusão de dados quanto no da produção e disseminação de informações. Numa perspectiva mais ampliada, as capacitações precisam prover os profissionais de uma competência teórica fundamental à apropriação das informações e do conhecimento gerados pelos aportes tecnológicos. Como lembra Tapajós (2006, p. 183):

“A geração de fontes automatizadas de dados, e a sua consequente transformação em informação qualificada, pleiteiam, ainda mais, a convivência com um aporte teórico expressivo, servindo de escudo contra as práticas reiterativas do mero cumprimento de rotinas e procedimentos sem a devida qualificação profissional” (TAPAJÓS, 2006, p. 183).

As capacitações ocupam posição central no aprimoramento e aperfeiçoamento não só dos processos de inclusão e manutenção de dados, mas também na identificação de possibilidades criativas e inovadoras de aproveitamento da riqueza que estas informações proporcionam. Trata-se, portanto, de uma condição essencial para a promoção de um uso cada vez mais intensivo, não só no município do Rio de Janeiro, como em todo o território nacional.

117

A CENTRALIDADE
DO CADASTRO
ÚNICO NA
PROTEÇÃO
SOCIAL
BRASILEIRA

Focalização e renda autodeclarada

Alguns depoimentos dos profissionais entrevistados problematizaram a primazia da renda como critério exclusivo de seleção para inclusão no Programa Bolsa Família, embora não tenham conseguido formular propostas alternativas a este quadro. Relatam que, na realização cotidiana do cadastramento, deparam-se com enormes dificuldades para incluir os usuários extremamente pobres. Ressaltam, também, a existência de uma grande volatilidade da renda, que, muitas vezes, segundo Barros et al. (2010, p. 122), não é acompanhada pelo cadastramento ou não é detectada pelos critérios de seleção do Programa Bolsa Família.

“Eu acho que essa questão da renda é muito complicada, pessoas que realmente precisam do Bolsa Família, muitas vezes não conseguem, por causa da renda per capita que eles colocam, da forma que a gente tem que obedecer o programa, então tem pontos negativos e positivos, e um ponto negativo é a questão da relação da renda” (35 anos, formada em 2002).

“Por exemplo, dona Maria recebe uma doação de R\$200,00 para pagar o aluguel dela, aí tem um quadrinho lá na renda familiar chamado doação. Doação virou renda agora? E se no mês que vem dona Maria não receber esses R\$200,00, entendeu? Por exemplo, eu atendi uma família, a senhora trabalhou seis meses durante o ano, ficou desempregada, o marido ficou desempregado, quatro filhos. Se registrar esses dados no Cadúnico, pura e simplesmente, ela não tem direito ao Bolsa Família, porque a renda dela supera. Mas espera aí! Ela está desempregada, o marido está desempregado, quatro filhos, a casa dela está caindo, tiveram as chuvas... Poxa, ela está há um ano desse jeito, se eu registrar esses dados, fazem uma conta mirabolante e ela não recebe o Bolsa Família” (35 anos, formada em 2000).

Uma sugestão interessante detectada nos depoimentos consiste na criação, no Cadastro, de um espaço para registro das observações e considerações dos profissionais a respeito da condição social da família. Sugerem também que este relato, que poderia ser um Parecer Social, tenha algum tipo de interferência no processo de seleção dos beneficiários.

“Bom, eu acho que um ponto negativo, que eu sinto falta, é a gente ter alguns espaços onde a gente possa relatar com as nossas palavras algumas coisas que o Cadastro não tem, porque o cadastro é muito fechado, é um cadastro de opções, uma coisa ou outra você escreve. Ele não tem um espaço onde a assistente social possa relatar algo que você viu durante a entrevista e que você gostaria de deixar ali escrito” (31 anos, formada em 2001).

Soares et al. (2009, p.18) chamam a atenção para o impacto de eventuais erros no levantamento de informações, sugerindo que as famílias que potencialmente seriam beneficiadas pelo PBF têm nítidos estímulos para subdeclarar sua renda. Os autores observam que alguns assistentes sociais, ao identificarem as famílias pobres, mesmo não satisfazendo formalmente critérios para ingresso no Programa, podem decidir fazer uma estimativa para baixo da renda familiar, tornando-a elegível. Situações como essas são citadas pelos entrevistados, como a que se apresenta a seguir:

“Eu não tenho como interferir nisso eu não tenho como dizer ‘Olha, essa família é mais prioritária do que essa’. Eu não posso falar assim: ‘O meu parecer social é esse. Continua pagando porque eu, como técnica do Serviço Social, estou acompanhando ele, então vou fazer com que ele venha, vou colocar ele no projeto assim assado, dá três meses, quatro meses, não cancela o benefício’. Então as pessoas começam a fazer manipulação errada, porque você começa a forjar os dados. Então tira o menino que está dando problema no Cadastro Único para que aquela família, que precisa,

possa receber o benefício do Bolsa Família. Vai diminuir um pouquinho, mas não vai ficar sem nada. Então, eu crio, dentro do sistema, uma forma de manter aquele menino dentro do Programa, e vou monitorando lá o sistema pra interferir. Então assim, aquele menino que tem problemas, que não vai à escola, ele não está indo à escola agora, mas está num tratamento de saúde. Faz diferença, é isso que as pessoas não querem ouvir. (...) O acompanhamento social não está interferindo nesse programa, o programa é que está interferindo no meu acompanhamento social, e aí para que as pessoas não saiam prejudicadas, eu tenho que manipular a informação. Eu vi muitas assistentes sociais fazendo isso, tirando o menino, continuando a acompanhar ele, mas tirando o menino para que continue o benefício” (32 anos, formada em 1999).

De acordo com este depoimento, práticas de “adequação” de dados, forjadas para “forçar” a seleção de determinadas famílias, embora não generalizadas, existem, e precisam ser combatidas. Ainda que o profissional tenha uma avaliação social, crítica, que sinalize a importância da inserção desta família no Programa, a solução relatada não é a adequada. A questão que se coloca, portanto, é definir a alternativa que poderia ser adotada para dirimir tais práticas, e, conseqüentemente, reduzir os erros de focalização. Barros et al. (2009) apontam que o objetivo central do Cad

Único, desde a sua criação, foi a seleção das famílias a serem beneficiadas pelos programas de transferência de renda condicionada, com a preocupação de garantir um elevado grau de focalização para tais programas. Como esta seleção tem sido feita apenas com base na renda autorreportada, nem sempre as informações relatadas pelas famílias correspondem à realidade. Esta situação pode gerar distorções, como demonstram os depoimentos a seguir:

“Existe uma questão da divulgação das informações dos usuários que é declaratório e isso muitas vezes gera uma discrepância, pessoas que muitas vezes têm maiores necessidades, maiores vulnerabilidades, não conseguem acesso a determinados programas, e outras que omitem algumas informações às vezes conseguem. É uma coisa que a gente não consegue resolver. A questão declaratória ela deixa muito aberta, as pessoas declaram o que quiserem e hoje, na sociedade em que o trabalho, na grande maioria para pessoa de baixa renda, é informal, ela pode declarar o que quiser. Já uma família que tem uma carteira assinada, mas ganha apenas um salário mínimo e que está numa situação muito precária, às vezes fica de fora porque está registrado, e aquele que é informal muitas vezes ganha mais e diz que ganha menos e está no programa, então muitas vezes gera desigualdade aí” (30 anos, formada em 2002).

“Tem muitos usuários que não precisariam receber esse benefício. Tem pessoas que têm Bolsa Família e têm uma renda de dois mil reais... o Sistema não consegue cruzar os dados que a gente alimenta e as pessoas continuam recebendo. (...) Tem rendas declaradas e não declaradas, tem pessoas que recebem com carteira assinada; eles deveriam ter um sistema de ponta que pudesse cruzar os dados. Tem pessoas que não conseguem receber porque não têm o perfil. Como uma vez, uma pessoa que tem casa, que tem carro e continua recebendo, e a outra que não tem nada, não recebendo” (32 anos, formada em 2005).

Mostra-se relevante a reflexão sobre as possibilidades de se considerar o uso de outras informações, além da renda, presentes no Cadastro, ampliando o rol de fatores que permitem prever a renda familiar e, com isso, melhorar o grau de focalização do Programa Bolsa Família (BARROS et al., 2009, p.9). Para além dos cruzamentos, verificações e comparações, os assistentes sociais parecem demandar o reconhecimento da relevância do seu Parecer Social, o qual, segundo sua visão, poderia ter algum tipo de interferência ou impacto no processo de seleção dos beneficiários. Trata-se de uma questão polêmica, mas que poderia trazer grandes avanços para o Programa, seja no âmbito da melhoria da focalização, seja no âmbito da própria capacitação, já que o aumento das responsabilidades deste profissional aumentaria, conseqüentemente, os níveis de qualificação e competência exigidos.

Como salienta Vieira (2009), os erros de inclusão no Cadastro ocorrem quando uma família fora do perfil é cadastrada com renda subdeclarada e é beneficiada. Uma família incluída por erro pode ocupar a vaga de uma família com perfil pobre que não está cadastrada, gerando os erros de focalização do Programa. Os depoimentos dos assistentes sociais demonstram que muitas famílias se encontram em situação de pobreza extrema, precisam receber o benefício, mas, por uma série de fatores não previstos, não se enquadram nos critérios definidos no Programa. Elas não estão fora da condição de pobreza; o perfil estabelecido é que não consegue absorver estas famílias. De certa forma, a adoção de um Parecer Social, e a interferência deste Parecer na seleção dos beneficiários, poderia reduzir, ou corrigir, algumas distorções. Fica explícito nos depoimentos dos profissionais que essa redução de erros de focalização também é buscada por eles, só que, muitas vezes, com a utilização de meios incorretos. Estes profissionais conhecem, de forma detalhada, pelo cotidiano do trabalho profissional, as famílias, suas necessidades, suas características. Pleitear uma maior interferência técnica no processo de seleção dos beneficiários é uma demanda legítima destes profissionais, já que são eles que identificam e convivem diariamente, com as conseqüências destas distorções. Além disso, outras ações que permitem a redução de erros de focalização são apontadas pelos profissionais entrevistados, como, por exemplo, a verificação da veracidade dos dados e informações reportadas por meio de visitas domiciliares e a adoção de um processo contínuo de entrevistas aos beneficiários, visando atualizar sistematicamente o Cadastro, identificar lacunas e inconsistências, e construir novos indicadores de monitoramento, acompanhamento e avaliação do Programa e de seus impactos sobre as condições de vida desta população.

"Agora, a gente precisa estar validando esses dados através de visitas domiciliares, de grupos de convivência, porque as pessoas vêm aqui querendo um benefício imediato. A gente precisa estar monitorando essas famílias e atualizando. Eu acho que essa atualização tem que ser uma atualização contínua, de seis em seis meses, de quatro em quatro meses, eu não sei que dinâmica a gente vai ter que ter, mas, assim... O primeiro contato ou o segundo contato é o Cadastro, a pessoa vai lá e coloca o que ela quer: o benefício; ela vem aqui atrás do benefício. É através do acompanhamento que a gente vai vendo as nuances e as possibilidades dessas famílias. E aí a gente vai ver, ela está falando isso aqui, mas não é bem isso. Assim, as visitas domiciliares, o acompanhamento das famílias é fundamental para validação desse Cadastro, a atualização é muito importante, atualização não só da escola que mudou ou o domicílio que mudou. Um indicador que a gente percebeu, a criança que tem condicionalidade na educação, a mãe vem aqui pra tirar do Cadastro, não vamos tirar do Cadastro enquanto não fizer uma visita domiciliar e um contato com a escola. Porque, para ela não ter o benefício bloqueado, porque o filho é faltoso ou infrequente na escola, ela acaba excluindo. Por que isso? Isso é um indicador para desenvolver política, então tem que se pensar em desenvolver algum tipo de ação naquele território ou naquela determinada escola ou naquele determinado bairro, por conta da infrequência de adolescente na escola. Tem que se pensar ou um programa ou uma ação dentro de algum programa que já existe para aquelas crianças ou adolescentes de um determinado território. Nem é o sistema que está me dando isso, a própria escuta, a própria chegada. 'Eu vim aqui atualizar', 'O que a senhora veio atualizar?', 'Eu vim tirar meu filho do Bolsa Família', 'Por quê?', 'Ele foi morar com a avó', 'Foi morar com a avó por quê? Está morando onde? Qual a escola? Não sabe?'. Espera aí, como é isso? É esse instrumento, é essa entrevista, é esse Cadastro que a gente usa que vai estar ali no cotidiano do CRAS alinhando. (47 anos, formada em 1991).

121

A CENTRALIDADE
DO CADASTRO
ÚNICO NA
PROTEÇÃO
SOCIAL
BRASILEIRA

As sugestões apresentadas pelos profissionais colocam uma série de questões e desafios que poderiam ser abordados ao longo de processos de capacitação contínua, em que tais questões pudessem ser discutidas do ponto de vista, técnico, ético e institucional. É nesta perspectiva que se concorda com Barros et al. (2010, p.121), que observam a relevância de um treinamento mais qualificado da equipe de cadastramento. Treinar e qualificar de forma cada vez mais consistente os profissionais pode levar à melhoria do processo de coleta dos dados e, conseqüentemente, aumentar os níveis de validação do Cadastro. Se, como sugeriram Lindert et al. (2007, p.50), é importante reduzir as irregularidades por meio de verificações automáticas baseadas em cruzamentos externos e internos, também é válido considerar a pro-

posta de uma ampliação qualitativa das informações constantes do Cadastro, incorporando cada vez mais a contribuição técnica dos assistentes sociais, que, como visto, têm muito a oferecer na adequação do Sistema à realidade das condições de vida das famílias. Assim, ao mesmo tempo em que a competência do profissional, de avaliar as condições de vida das famílias é valorizada e absorvida, pode-se diminuir a probabilidade de informação falsa, manipulada e inconsistente.

Infraestrutura

A conjugação entre as políticas sociais e as tecnologias da informação e comunicação tem acarretado uma série de impactos para gestão das políticas públicas. Do ponto de vista da infraestrutura, verifica-se que as políticas sociais têm estado cada vez mais permeáveis às novas tecnologias. Como mostra o Perfil dos Municípios brasileiros elaborado pelo IBGE (IBGE, 2010), para a área da Assistência Social, em 2009 somente 39 municípios brasileiros não possuíam qualquer computador em funcionamento nos órgãos gestores desta política. Em 2005, esse número era de 184 municípios. Observa-se, no período 2005/2009, um aumento na proporção de municípios com computadores em funcionamento em órgãos gestores da assistência social: 97,1% dos municípios declararam ter o equipamento em 2005, enquanto em 2009 essa proporção representou 99,3% do total de municípios do País. Em relação à Internet, em 2005, 88,9% dos municípios brasileiros contavam com acesso a Internet no órgão responsável pela política de assistência social, dentre os quais 79,7% tinham acesso por banda larga, enquanto para 20,3% o acesso era discado. Em 2009, 98% dos municípios contavam com acesso à Internet, sendo 93,4% com conexão por banda larga e 4,7% por acesso discado.

Esta incorporação das novas tecnologias à política de assistência social tem sido verificada no município do Rio de Janeiro, e o uso do Cadastro Único nos equipamentos da SMAS é apontado pelos profissionais como um gerador de mudanças significativas na infraestrutura do município, as quais contribuem para a melhoria não só do cadastramento, mas também do conjunto dos programas e ações realizados.

“Antigamente a gente tinha menos computadores, e na versão 6, até junho do ano passado, o cadastro era off-line, ou seja, ele trabalhava sem internet. Essa nova versão do cadastro, que é a 7, ela é online, não trabalha sem ter a internet e isso meio que obrigou, forçou a Prefeitura do Rio a instalar internet nos Centros de Referência para que o cadastro pudesse funcionar, então, essa obrigação foi uma coisa positiva” (39 anos, formada em 1998).

“As condições melhoraram muito, porque antes era muito mais precarizado, tivemos obras aqui, colocaram computadores novos, cadeiras, mesa, então hoje a gente está até em um nível bom de trabalho. As facilidades, a gente já está no computador, tem acesso rápido” (39 anos, formada em 1998).

Apesar destes avanços, as dificuldades e desafios ainda são muitos, como apontam os profissionais, e a principal delas corresponde à ainda insuficiente infraestrutura disponível, expressa pela pouca disponibilidade de computadores e pela baixa velocidade da internet, fundamental para a utilização desta nova versão do Cadastro Único. De acordo com os entrevistados, a infraestrutura disponível ocasiona uma série de dificuldades na operação do Cadastro Único, com destaque para a baixa qualidade da conexão com a Internet e a precária manutenção dos computadores. O Manual Operacional do Cadastro Único⁸ recomenda uma conexão mínima de banda larga de, pelo menos, 1 Mbps, e memória RAM de 2GB. Segundo os entrevistados, os equipamentos usados no cadastramento parecem não atender a esta configuração mínima, como sugerem os depoimentos a seguir:

“A maior dificuldade é isso, não termos uma banda larga para segurar isso. Porque é uma coisa boa online, porque eu vejo isso na minha casa, quando eu faço, é muito rápido. Quando eu levo trabalho para casa é muito rápido, não é essa lentidão que é aqui; porque eu tenho banda larga, não é do CadÚnico, não é do programa, é da conexão. Então esse é o grande entrave no nosso atendimento, porque você às vezes fica uma hora, uma hora e meia com uma pessoa para você atualizar um cadastro” (56 anos, formada em 2001).

“O ideal é que todos os computadores tivessem uma manutenção contínua e que se tivesse computadores mais novos para que suportem melhor o acesso à internet, e que a rede mesmo seja uma rede de banda larga” (32 anos, formada em 2002).

“A questão do Cadastro Único, o problema é a Internet, a Internet é um problema sério porque é lenta e, fora o sistema, (...) que também dá umas coisas que a gente está aprendendo, usando ele há pouco tempo, a gente fica sem saber, ele pára, tem hora que some, fica dando erro de TI, fica acontecendo isso sempre. É uma dificuldade a questão do uso, não só devido à Internet, mas por conta de problemas do próprio Cadastro Único. Eu sei, a nossa coordenação nos fala que está num processo de adaptação, então todo problema a gente relata, eles passam para a Caixa e MDS, mas só que alguns foram resolvidos outros continuam acontecendo, aí tem algumas estratégias para você superar esses problemas que continuam acontecendo” (30 anos, formada em 2005).

Algumas estratégias foram criadas para tentar contornar os problemas referentes à infraestrutura. Alguns entrevistados relataram, por exemplo, a utilização de laboratórios de informática da Secretaria Municipal de Educação, e, ainda, o estabelecimento de parcerias com escolas para usar a sua infraestrutura:

123

A CENTRALIDADE
DO CADASTRO
ÚNICO NA
PROTEÇÃO
SOCIAL
BRASILEIRA

“os CRAS não tinham acesso a Internet, a gente conseguia entrar no sistema online nas escolas utilizando sempre as salas de informática das escolas” (37 anos, formada em 2005).

Porém, na grande maioria dos depoimentos, a alternativa apontada foi mesmo o registro no formulário impresso para depois digitar os dados no Sistema, o que acabava gerando desperdício de tempo, de recursos e trabalho em dobro.

“Quando a internet não funciona a gente escreve no caderno, que depois tem que ser digitalizado... se o benefício do usuário está bloqueado, para ser cancelado, demora muito mais tempo para reverter esse processo. Então, isso tudo dificulta e o beneficiário, o usuário sai prejudicado e muito nesse processo” (58 anos, formada em 1977).

“... a nossa internet é 3G, uma conexão falha, tem dias que funciona bem e tem dias que não funciona, se passa uma nuvenzinha a conexão já fica ruim, aí a conexão não funciona e a gente tem que fazer no manual, são dois trabalhos, você vai escrever para depois passar para o computador” (32 anos, formada em 2002).

Apesar das dificuldades relatadas pelos profissionais, isso não tem impedido o processo de cadastramento no município do Rio de Janeiro. Tais dificuldades apenas demonstram parte dos enormes desafios com os quais os profissionais se defrontam diariamente no esforço de tornar o Cadastro Único uma realidade. O número de famílias cadastradas cresce a cada ano⁹, e demonstra que o Cadastro Único tem se firmado como um importante instrumento de suporte às políticas de proteção social. A superação dos desafios tende a se fortalecer à medida em que novos investimentos forem feitos com as melhorias de infraestrutura, mas o fundamental é o compromisso que os profissionais têm demonstrado de tornar viável o acesso das famílias atendidas a condições de vida mais dignas. Mais do que investir em equipamentos, é fundamental investir nos profissionais: qualificá-los, ouvi-los, criar espaços de reflexão e discussão participativos, implementar processos de avaliação e monitoramento nos quais eles possam contribuir ativamente. Certamente este não é o único, mas pode ser um dos mais promissores caminhos para a consolidação e ampliação do Cadastro Único.

Conclusões

Os desafios que se apresentam à consolidação do Cadastro Único são muitos, e dentre eles encontra-se o esforço de transformá-lo em um efetivo instrumento de auxílio aos processos de gestão, ampliando sua condição de ferramenta para o cadastramento e seleção de beneficiários dos programas sociais, e aproveitando o seu potencial para funções de diagnóstico, planejamento e avaliação, por meio da

9 DE ACORDO COM DADOS DA SAGI/MDS, HAVIA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, EM 2006, 116.961 FAMÍLIAS CADASTRADAS. EM 2011, O NÚMERO SALTOU PARA MAIS DE 315 MIL FAMÍLIAS.

produção e disseminação de informações estratégicas para as políticas e ações de proteção social. Sua atualização constante e a melhoria da qualidade dos dados coletados é tarefa complexa, e depende do envolvimento de diversos sujeitos, implicando em grandes investimentos de ordem financeira e técnica, e demandando a disponibilidade de infraestrutura adequada e capacitação dos recursos humanos.

Os resultados preliminares apresentados neste artigo demonstram a centralidade do Cadastro Único no cotidiano da política de assistência social no município do Rio de Janeiro. As falas coletadas apontam o contundente reconhecimento do valor do Cadastro e suas possibilidades para a melhoria dos processos de gestão dos programas sociais, sobretudo no que se refere à produção e disseminação de informação estratégica para monitoramento e avaliação das ações. Os profissionais ressaltam a importância da qualidade do processo de coleta de dados durante os atendimentos aos usuários, destacando como foram valiosas as experiências de capacitação para operar a nova versão do Cadastro.

Apontam também a existência de uma série de desafios em relação não só ao cadastramento como também ao processo de aproveitamento das informações e conhecimentos gerados. Neste sentido, a consolidação do Cadastro Único é mediada pela intensificação de capacitações periódicas e pela maior disponibilidade de infraestrutura adequada, com destaque para a conexão com a Internet, essencial para o uso da sua versão 7.

Uma das principais demandas apontadas pelos profissionais entrevistados consiste em tornar as informações possibilitadas pelo Cadastro acessíveis a todos os sujeitos envolvidos com o seu uso, não só os gestores dos programas, mas também, os técnicos, que se encontram diretamente implicados na produção das informações, e os usuários da política, em tese os maiores interessados nas informações sobre suas condições de vida.

Apesar dos desafios apontados, o uso do Cadastro Único tem se mostrado promissor. Sua operação cada vez mais qualificada pode possibilitar mudanças qualitativas nos processos de gestão dos programas, o que passaria a exigir dos profissionais habilidades e competências cada vez mais sofisticadas. Tais capacidades não são inauguradas pelo Cadastro, mas seu uso competente e qualificado pode criar condições para que elas sejam mais bem desempenhadas e aplicadas.

O desenvolvimento do Cadastro Único precisa ser acompanhado do desenvolvimento das diversas competências necessárias ao seu uso, sejam elas teóricas, técnicas, éticas ou políticas. O caminho para a melhoria do Cadastro passa pela melhoria da infraestrutura, pela potencialização dos processos de apropriação das informações, pelo redimensionamento da concepção de capacitação, e pelo estímulo e valorização da participação dos profissionais diretamente envolvidos com a sua operação. Trata-se de um conjunto de medidas que contribuem significativamente para a consolidação de uma política de gestão da informação em assistência social no município do Rio de Janeiro. E este não é um desafio apenas do município e do MDS. Outros atores sociais, como universidades e centros de pesquisa, por exemplo, precisam reconhecer a relevância deste tema e absorvê-lo em seus processos de pesquisa, extensão, formação e qualificação profissionais.

Bibliografia

BARROS, R. P. et al. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.) **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. v2. Brasília: Ipea, 2010.

BARROS, R. P. et al. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Texto para Discussão, n. 1414. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 3.877**, de 24 de julho de 2001.

_____. **Decreto nº 6.135**, de 26 de junho de 2007.

CAIXA. **Manual Operacional do Cadastro Único**. Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/distribuicao_servicos_cidadao/cadastramento_unico/documentos_download.asp. Acessado em 02 abril de 2012.

FERREIRA, J.; ASSIS, S. A. G. Usos, potencialidades e limitações do Cadastro Único no subsídio às políticas sociais para a população de baixa renda. In CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.) **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. v1. Brasília: Ipea, 2010.

IBGE (Brasil). **Perfil dos Municípios brasileiros: assistência social - 2009**. Rio de Janeiro, 2010.

LINDERT, K.; DE LA BRIÈRE, B. **Reforming Brazil's Cadastro Único to Improve the Targeting of the Bolsa Família Program**. Social Protection Discussion Paper Series nº 0527, The World Bank Institute, 2005.

LINDERT, K.; et al. **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in adcentralized context**. Washington: The World Bank Discussion Paper nº 0709, 2007.

LINDERT, K.; VINCENSINI, V. **Bolsa Família in the Headlines: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil**. Washington, Banco Mundial, 2008.

BRASIL, MDS. **Portaria nº 177**, de 16 de junho de 2011.

MEDEIROS, M. B. et al. **Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate**. Texto para Discussão, n. 1283. Brasília: IPEA, 2007.

MODESTO, L.; CASTRO, J. A. Introdução. In _____. (Org.) **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. v2. Brasília: Ipea, 2010.

RODRIGUES, R. V. S. A centralidade da informação no campo das políticas públicas. In **Concepção e gestão da política social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

ROMERO, P. R. P. **Aplicação do Cadastro Único à gestão de políticas sociais**. Londrina: UEL, 2010 (Dissertação de Mestrado).

SOARES, S. et al. **Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Texto para Discussão, n. 1396. Brasília: Ipea, 2009.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Texto para discussão nº1424. Brasília: Ipea, 2009.

TAPAJÓS, L. A gestão da informação em assistência social. In **Concepção e gestão da política social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

_____. Gestão da Informação no SUAS. In **Serviço Social e Sociedade**, nº 87. São Paulo: Cortez, 2006.

TAPAJÓS, L. et al. A importância da avaliação no contexto do Bolsa Família. In CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.) **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. V2. Brasília: Ipea, 2010.

VELOSO, R. **Tecnologias da Informação e Comunicação: desafios e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Serviço Social, tecnologia da informação e trabalho**. São Paulo: Cortez, 2011a.

VIEIRA, A. Sistemas de informação e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. In **Concepção e gestão da política social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.