

Direito, Denise do Carmo; Licio, Elaine Cristina; Currello, Claudia Baddini

Working Paper

Cadastro Único e a crise da maior idade: Questões prementes para consolidar a maturidade dessa política na era digital

Texto para Discussão, No. 2989

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Direito, Denise do Carmo; Licio, Elaine Cristina; Currello, Claudia Baddini (2024) : Cadastro Único e a crise da maior idade: Questões prementes para consolidar a maturidade dessa política na era digital, Texto para Discussão, No. 2989, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2989-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/299196>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2989

**CADASTRO ÚNICO E A CRISE
DA MAIOR IDADE: QUESTÕES
PREMENTES PARA CONSOLIDAR
A MATURIDADE DESSA POLÍTICA
NA ERA DIGITAL**

**DENISE DO CARMO DIREITO
ELAINE LICIO
CLAUDIA BADDINI CURRALERO**



**CADASTRO ÚNICO E A CRISE DA
MAIOR IDADE: QUESTÕES PREMENTES
PARA CONSOLIDAR A MATURIDADE
DESSA POLÍTICA NA ERA DIGITAL**

DENISE DO CARMO DIREITO¹

ELAINE LICIO²

CLÁUDIA BADDINI CURRALERO³

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: denise.direito@ipea.gov.br.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. *E-mail*: elaine.licio@gmail.com.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: claudia.curralero@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Direito, Denise do Carmo

Cadastro Único e a crise da maior idade : questões prementes para consolidar a maturidade dessa política na era digital / Denise do Carmo Direito, Elaine Lício, Cláudia Baddini Curralero. – Brasília, DF: Ipea, 2024.

40 p. : il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 2989).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Transformação Digital. 2. Mudança em Políticas Públicas. 3. Cadastro Único. I. Lício, Elaine. II. Curralero, Cláudia Baddini. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 361.6

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

DIREITO, Denise do Carmo; LICIO, Elaine; CURRALERO, Cláudia Baddini. **Cadastro único e a crise da maior idade** : questões prementes para consolidar a maturidade dessa política na era digital. Brasília, DF: Ipea, abr. 2024. 40 p. : il. (Texto para Discussão, n. 2989). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2989-port>

JEL: O35.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2989-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO CADASTRO ÚNICO	10
2.1 Modelos possíveis.....	11
2.2 Impactos da pandemia da covid-19.....	16
3 ACESSO.....	19
3.1 Conexão e habilidades	20
3.2 Conexão e identificação de vulnerabilidades	24
4 COLETA DE DADOS	26
5 TECNOLOGIA DE CONTROLE	30
6 A TÍTULO DE CONCLUSÃO: MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	34
REFERÊNCIAS	36
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	40

SINOPSE

O objetivo deste texto é contribuir para a discussão sobre a crescente adoção de novas tecnologias de comunicação e informação (TICs) nas políticas públicas. Para tanto, foram analisados os caminhos possíveis para a inserção de uma das políticas mais relevantes de combate à fome e à exclusão: o Cadastro Único para Programas Sociais. Os primeiros vinte anos de história do Cadastro Único foram marcados pela ampliação desse registro social e, por conseguinte, reconhecimento das várias dimensões da pobreza que assolam parte da população brasileira, apresentando uma história de complexificação na sua dimensão federativa e de intersectorialidade. No entanto, apesar de ser uma base informatizada, ainda não oferece possibilidade, por exemplo, de coleta de dados por meio da internet e aplicativos. O texto apresenta breve histórico e características sobre o Cadastro Único. Ao longo da análise, compara-se a solução brasileira com modelos de registro social existentes em outros países para se analisarem possibilidades e limites. Na sequência, de forma didática, subdividem-se as diferentes fases do processo de cadastramento – acesso, coleta de dados e tratamento de dados –, indicando os atuais usos das TICs em cada etapa e as possibilidades de ampliação ou adequação. Conclui-se sobre as possibilidades de avançar nessa agenda de transformação digital, considerando as teorias de mudança em políticas públicas e os mecanismos que podem contribuir para que sua adequação à era digital também resulte em melhoria do atendimento à população e em redução de vulnerabilidades sociais.

Palavras-chave: transformação digital; mudança em políticas públicas; Cadastro Único.

ABSTRACT

The aim of this text is to contribute to the discussion on the growing adoption of new communication and information technologies (ICTs) in public policies. To do so, we have analyzed possible paths for the integration of one of the most relevant policies to combat hunger and exclusion: the Cadastro Único para programas sociais (Unified Registry for Social Programs). The first twenty years of the Cadastro Único's history was marked by the expansion of this social registry and, consequently, the recognition of various dimensions of poverty affecting part of the Brazilian population. The increase in complexity, both federative and intersectoral, is a characteristic of this period. However, despite being a computerized database, it still does not offer the possibility, for example, of data collection through the internet and applications. The text provides a brief history and characteristics of the Cadastro Único. Throughout the analysis, the Brazilian solution is compared with models of social registries existing in other countries, when it's analyzed possibilities and limits. Then, in a didactic manner, the different phases of the registration process – access, data collection, and data processing – are subdivided, indicating the current uses of ICTs at each stage and the possibilities for expansion or adaptation. The conclusion addresses the possibilities of advancing in this digital transformation agenda, considering theories of change in public policies and the mechanisms in order to contribute to its adaptation to the digital era, ensuring also results in improve social services to the population and the reduction in social vulnerabilities.

Keywords: digital transformation; change in public policies; Cadastro Único; unified registry.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é contribuir para a discussão sobre a crescente adoção de novas tecnologias de comunicação e informação (TICs) nas políticas públicas. Para tanto, foram analisados os caminhos possíveis para a inserção mais efetiva na era digital de uma das políticas mais relevantes de combate à fome e à exclusão: o Cadastro Único para Programas Sociais. Este estudo se insere em um projeto de pesquisa mais amplo sobre a digitalização de políticas sociais e a transformação das relações entre Estado e sociedade e suas possibilidades de reprodução/ampliação ou de redução das desigualdades sociais a partir da adoção de novos ou superação de antigos paradigmas.

É necessário considerar inicialmente que a tecnologia e a comunicação são o motor de grandes mudanças sociais nos últimos anos. Estas se sucedem cada vez mais rapidamente, dificultando a avaliação dos seus impactos. Ao mesmo tempo, amplia-se o fosso entre os que dominam e utilizam as tecnologias de ponta e os excluídos.

O protocolo *transmission control protocol/internet protocol* (TCP-IP), que viabilizou a internet da forma como a conhecemos atualmente, consolida-se a partir da década de 1990,¹ sendo que, apenas no último ano dessa década, quase dez anos depois, surgem os motores de busca de conteúdo, como o Google. Será no início do século XXI que veremos o surgimento das redes sociais.² Nos últimos anos³ vemos a simbiose da interação homem/máquina, com a adoção massiva de algoritmos, soluções de aprendizado de máquina, redes neurais e a magia da produção de textos e códigos sem a intervenção humana, nas soluções como ChatGPT.

As políticas públicas não ficaram imunes a essas mudanças. Desde os primeiros anos de 2000, é perceptível o esforço do governo federal na agenda da transformação digital, ou seja, na adoção das TICs nos vários processos estatais. Ao longo dessa

1. Ao analisar os grandes marcos da história da internet, temos, em 1969, centros acadêmicos de algumas universidades norte-americanas interligam computadores formando a ARPANet. Em 1974, Vincent Cerf e Bob Kahn publicam o primeiro artigo detalhando o protocolo TCP, que até hoje é o protocolo básico para interligar computadores que formam a rede. Em 1983, Jon Postel, Paul Mockapetris e Craig Partridge desenvolveram o *domain name system* (DNS), estrutura que permite a localização de *sites* na internet. Em 1990, fim da ARPANet e início do funcionamento do *world wide web* (www), aplicação que permite a partilha informações e dá agilidade à rede. Em 1991, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) faz a primeira conexão do Brasil à internet. Para mais informações sobre a formação e as estruturas de governança da internet, ver Gatto, Moreiras e Getschko (2009) e Direito (2010).

2. Considerando apenas as redes mais conhecidas: Facebook foi lançado em 2004; Twitter, em 2006; Instagram, em 2010.

3. Para que se tenha um exemplo dessa cronologia, em 2015 é fundado a Open AI, laboratório norte-americano de pesquisas em inteligência artificial, responsável por lançar em 2021 o ChatGPT.

história os focos serão múltiplos, desde o atendimento da população em suas necessidades de acessar serviços e benefícios até os processos internos de análise, concessão ou auditoria (Brognoli e Ferenhof, 2020).

No âmbito da União, a adoção do governo eletrônico teve como foco inicial a redução dos custos da máquina pública e o desenvolvimento de soluções para o cidadão-cliente, dentro de uma lógica influenciada pelos preceitos da nova gestão pública (NGP). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), é referência desse momento. Nele estão retratados os projetos para a implantação de uma gestão de caráter gerencial para o Estado brasileiro, em que tecnologia é compreendida como central para melhorar processos e o alcance de resultados (Mesquita, 2023).

Ressalta-se que nesse período a exclusão digital – falta de acesso aos equipamentos e à própria conexão – ainda atingia parcela considerável da população brasileira.⁴ A partir de 2002, inicia-se a adoção de políticas direcionadas à inclusão digital e concomitantemente à prestação de serviços para a população mais vulnerável. Data desse período a própria consolidação do Cadastro Único, como veremos na sequência, e de políticas diretamente voltadas para a redução do hiato digital, como o Governo Eletrônico-Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac). Programa que direcionou a instalação de infraestrutura de rede – principalmente, via satélite – em locais que não possuem nenhuma outra forma de conectividade. Além da instalação de unidades de acesso gratuito à internet, como telecentros ou pontos de cultura, projeto encabeçado, em 2003, pelo então Ministro da Cultura, Gilberto Gil.

Considerando o federalismo brasileiro, as soluções de digitalização de políticas tornam-se uma questão ainda mais complexa, de difícil superação, dado o nível precário das iniciativas de digitalização no nível subnacional. Parcela relevante de serviços/benefícios sociais – ou seja, aqueles que envolvem o campo das políticas de saúde, educação e da assistência social – tem boa parte de sua prestação feita diretamente por estados e, principalmente, por municípios. Pesquisas demonstram que o ímpeto transformista nesses entes é menos identificável em um cenário que soma falta de capacidades estatais, de recursos para investimento e até mesmo de vontade política (Lafuente *et al.*, 2021).

4. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 2005, apontava que apenas 21% da população com mais de 10 anos de idade havia acessado à internet nos últimos três meses.

Os últimos anos foram marcados pelas iniciativas federais que buscaram incentivar a adoção de tecnologias, bem como pela coordenação de políticas públicas dependentes dos vários níveis federativos, como a Estratégia de Governo Digital,⁵ que instituiu a Rede Nacional de Governo Digital (Rede Gov.br), com adesão voluntária dos entes federados, cujo objetivo é promover um portal único de acesso aos serviços públicos.

É perceptível que a agenda da transformação digital do Estado tem se consolidado e aprofundado paulatinamente, em um processo que segue a tendência mundial.⁶ No entanto, o Brasil possui características específicas. Por um lado, apresenta autonomia federativa relativa e forte desigualdade econômica que marcam historicamente a nossa sociedade (Medeiros, 2023). Por outro lado, o país possui políticas setoriais e de prestação universalizante – como saúde, educação e assistência social – que, mesmo com momentos de restrição orçamentária e alguns descompassos na implementação, são alvos de destaque pela ambição de se consolidarem em um país continental, com as características acima apontadas. O uso de novas tecnologias sociais atende ao desafio de como garantir acesso a direitos nacionalmente definidos e parametrizados em contextos de diferentes capacidades institucionais e de demandas sociais. Portanto, para além do debate já avançado sobre instrumentos de coordenação que busquem reduzir lacunas e sobreposições na oferta das políticas sociais pelos entes subnacionais (Jaccoud, 2020), faz-se necessário ampliar o acesso do cidadão à informação sobre como e onde acessar estas políticas.

Este estudo também se insere no debate de como as TICs impactam a implementação de políticas públicas e seus efeitos para a sociedade. Conforme analisado por Cingolani (2023), o poder de implementar políticas (ou seja, o poder de infraestrutura) estaria tradicionalmente baseado no tripé: i) dotações do Estado – como recursos financeiros e burocráticos; ii) alcance espacial do Estado – presença física no território; e iii) legitimidade do Estado – reconhecimento da sociedade de que a ação pública é conduzida adequadamente. A autora analisa que as tecnologias digitais introduzem três elementos disruptivos nessas noções tradicionais de poder de infraestrutura. Primeiro, prescindem, eventualmente, da presença física no território para a prestação de serviço. Se antes era necessário ver a densidade de escolas, ferrovias etc., agora é necessário considerar a integração de registros digitais e de conexão presentes em todo o território nacional. Segundo, a coleta de informações permite conhecer comportamentos e preferências, bem como adequar mais rapidamente as soluções apresentadas, em uma interação mais estreita. Terceiro, é possível atingir os dois primeiros aspectos a um custo infinitamente menor.

5. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020.

6. Segundo Castells (1999), estamos na era da sociedade da informação, enquanto período histórico marcado pela revolução tecnológica, movida pelas tecnologias digitais de informação e de comunicação.

A tendência é que o Estado substitua parte da sua presença física para uma presença mediada por computador. No entanto, advogamos que isso não é plenamente possível em função exatamente das características nacionais apontadas acima.

Dessa forma, para adensar o debate e jogar luz na forma como os processos de digitalização das políticas públicas ocorrem no país, propomos a análise do caso concreto do Cadastro Único e as possibilidades para a sua entrada mais efetiva na era digital. Essa política – além de ser importante do ponto de vista da assistência social, visto que é instrumento basilar para a condução de políticas que atendem às necessidades da população mais vulneráveis a partir de uma perspectiva intersetorial (Direito *et al.*, 2018; Direito e Koga, 2020) – tem sua gestão descentralizada para os municípios e está baseada em uma solução que utiliza a tecnologia, mas ainda não explora suas potencialidades de forma plena.

Para facilitar a leitura e compreensão dos aspectos posteriormente levantados, na próxima seção, o Cadastro Único é abordado a partir das suas características e de algumas informações técnicas, bem como são feitas comparações com modelos similares de registros sociais adotados em outros países, permitindo compreender melhor o papel desempenhado por esse instrumento de identificação da população mais vulnerável e seus atuais limites. Depois, para fins analíticos e simplificadores, subdividimos o cadastro em três macro processos: i) acesso: momento de interação entre famílias e poder público para inclusão dos dados no Cadastro; ii) coleta de dados: instrumentos que são usados para a coleta de dados e posterior concessão de benefícios sociais; e iii) tratamento de dados: quando procedimentos internos ao Estado são feitos para validação dos cadastros realizados, quando se identificam diferentes dimensões do uso das tecnologias de controle.

Importante frisar que este texto não se propõe a apontar soluções, visto que essas devem ser analisadas à luz das capacidades estatais disponíveis (Direito, Koga e Licio, 2022) e, no limite, da dependência dos caminhos consolidados (*path dependence*), já que custos de adequação podem ser demasiado elevados para serem efetivados. Dessa forma, por último, a título de conclusão, apresentamos uma reflexão sobre mudanças em políticas públicas, analisando atores envolvidos e, dentro do contexto atual, quais outras iniciativas inspiram/conspiram para a transformação digital do Cadastro Único. Apontamos também que, enquanto tecnologia social, o Cadastro Único se fortalece com a consolidação de controles sociais mais efetivos. Mecanismos que podem contribuir para que sua adequação à era digital também resulte em melhoria do atendimento à população e à redução de suas vulnerabilidades.

2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO CADASTRO ÚNICO

Desde sua instituição, em 2001, o Cadastro Único⁷ é considerado uma ferramenta inovadora no campo da assistência social brasileira, visto que estabelece critérios objetivos para o atendimento às vulnerabilidades sociais da população, contrapondo-se a um histórico de benemerência e personalismo que caracterizaram o campo antes da Constituição Federal de 1988 (Menicucci e Gomes, 2018). Além disso, é um cadastro descentralizado e informatizado, no sentido de que seu preenchimento utiliza um sistema de coleta de informações que é alimentado pelos municípios com os dados dos seus cidadãos. Essas informações são consolidadas em um único banco de dados, que disponibiliza, para várias políticas de combate à pobreza, o perfil socioeconômico de mais de 41,8 milhões de famílias, incluindo dados de mais de 91,4 milhões de pessoas.⁸ Em resumo, trata-se de um registro social que identifica as vulnerabilidades sociais das famílias que habitam o território brasileiro para se pensarem políticas públicas a essas famílias.

Por se tratar de uma ferramenta voltada para identificação e redução de vulnerabilidades sociais, do ponto de vista do Estado, se consolidou ao longo dos anos como peça importante na produção de dados e evidências para embasar decisões de políticas públicas nos três níveis governamentais. Em alguma medida, o Cadastro Único pode também ser definido como uma tecnologia social. O Instituto de Tecnologia Social (ITS Brasil) define tecnologia social como um “conjunto de técnicas e metodologias transformadoras, desenvolvidas e/ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para inclusão social e melhoria das condições de vida” (Passoni, 2004, p. 26).

O Cadastro Único é uma metodologia transformadora, permite identificar as várias dimensões das vulnerabilidades que atingem as pessoas mais pobres e contribui efetivamente para a implementação de políticas públicas de combate à pobreza e outras vulnerabilidades. No entanto, a partir da definição acima fica evidente que há uma dimensão que ainda precisa ser melhorada e internalizada. Trata-se dos aspectos ligados à participação social ou de interação com a sociedade. Estudos já apontaram que os atores estatais que atuam junto à gestão central do Cadastro Único, por serem inicialmente majoritariamente de carreiras federais, apresentavam menor propensão à abertura de

7. O Cadastro Único foi criado em 2001 pelo Decreto nº 3.877, tendo integrado o processo de unificação que deu origem ao Programa Bolsa Família – PBF (Lei nº 10.836/2003). O Decreto nº 6.135/2007 consolidou sua estrutura, conceitos e processos de operacionalização. Recentemente o Decreto nº 11.016/2022 revogou o anterior, atualizando conceitos e práticas já adotados, além de adequações aos novos dispositivos da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (art. 6º F) acerca da possibilidade de georreferenciamento dos dados e de cadastro feito pelo próprio usuário a partir de formulário eletrônico.

8. Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/>.

processos democratizantes, quando comparados, por exemplo, aos que atuam diretamente na política de assistência social (Dutra, 2014; Sátyro, Cunha e Campos, 2016).

De igual forma, uma análise longitudinal dos primeiros vinte anos de história do Cadastro Único (Direito, Koga e Licio, 2022) apresenta a complexificação dessa ferramenta, sua dimensão federativa e potencial intersetorial, mas foram identificados poucos mecanismos de apropriação direta pela sociedade ou de consulta à sociedade sobre o seu processo de implementação.

Dessa forma, a adesão ao conceito de tecnologia social, conforme apresentado acima, é apenas parcial, visto o baixo desenvolvimento da dimensão de participação social e da apropriação de seus conceitos pela sociedade. O Cadastro Único foi analisado anteriormente como um mediador no processo de mensurar, codificar e simplificar as realidades para que o Estado consiga atuar no combate à pobreza. No entanto, foi ressaltado que isso gera o risco de anular as diversidades e a complexidades presentes na sociedade (Bachtold, 2019). Como dito por Koga e coautores, a “dinâmica interacional entre as diferentes sociomaterialidades que o conforma tem o condão de produzir significados e homogeneizar entendimentos, entre eles o da pobreza, para atuação do Estado e na produção das políticas sociais” (Koga *et al.*, 2022, p. 574). Essa simplificação implica que há aspectos e subjetividades que são deixados de lado ou invisibilizados, sendo que os entendimentos adotados são usualmente aqueles usados por grupos hegemônicos/dominantes – homens, brancos, burocratas etc. – e os preteridos são aqueles usualmente adotados por grupos com menor poder político, mas aos quais esse instrumento de identificação se destina.

A apropriação via sistema e dados da realidade torna, por óbvio, o processo de participação e de escuta da população mais complexo, em face das técnicas e conceitos que podem fugir ao senso comum, mas que são utilizados e que simplificam da realidade. De qualquer forma, para que seja considerado uma tecnologia social é importante que se institua uma forma de participação social, seja pelo modelo tradicional brasileiro, já existente no campo da assistência social baseado em instituições participativas (IPs), seja por de métodos de pesquisa como *survey* e/ou grupos focais. É inegável a relevância de que a população cadastrada pudesse em alguma dimensão avaliar como os dados são coletados, analisados e usados, de forma a indicar inapropriações e limites desse processo.

2.1 Modelos possíveis

Há vários modelos de registro social adotados pelos diferentes países para a identificação e atendimento à população vulnerável. Barca e Chirchir (2014), ao analisarem os

aspectos tecnológicos desses modelos, estabeleceram três principais tipos. O primeiro e mais rudimentar seria o registro feito para cada programa, ou seja, cada política pública coleta os dados considerados necessários para sua execução. Isso faz com que o cidadão tenha que, eventualmente, preencher vários cadastros com informações similares para acessar diferentes serviços e benefícios. O segundo seria a janela/entrada única, em que há um único registro para múltiplos dados que servem para várias políticas de combate às vulnerabilidades sociais. O terceiro e tecnologicamente mais complexo seria o sistema integrado de informações (*integrated management information system*), em que, além dos registros das vulnerabilidades das famílias, há a integração com sistemas de seleção e gestão dos programas, permitindo uma visão mais completa do processo de combate à pobreza e às vulnerabilidades sociais.

Em países com áreas socioassistenciais já instituídas, o modelo mais usual é o de registro social de janela única, entendido como sistema de inclusão que funciona como portal, permitindo às populações vulneráveis acesso à vasta gama de programas e políticas sociais. Nos seus melhores exemplos, são portais dinâmicos, que facilitam o progressivo acesso à proteção social, possibilitando, por exemplo, que quando uma família ou indivíduo torna-se elegível a determinado programa, este converte-se automaticamente em acessível, sem necessidade de comprovações adicionais.

Esse modelo de portal único apresenta como benefício para os cidadãos a facilidade de se cadastrar uma única vez para diversos programas e de ter apenas um cadastro para manter atualizado, reduzindo desta forma o custo de acessar à burocracia governamental, bastando ir apenas a um local para acessar os programas e benefícios que necessitar. Para gestores públicos e governos, há ganhos de eficiência com o compartilhamento dos custos decorrentes da realização de busca ativa e entrevistas, coleta de dados, guarda de documentação, atualização cadastral, gestão da informação, checagens de consistência de dados, auditorias, entre outros processos. Como resultado há uma redução da fragmentação do sistema de proteção às famílias, possibilitando uma melhor coordenação entre as diversas entregas que são realizadas.

O funcionamento do registro social no modelo de portal ganha novas funcionalidades a partir dos avanços tecnológicos, como interoperabilidade,⁹ batimentos e o uso de *big data*, processos que facilitaram o intercâmbio das bases de dados com e entre possíveis programas usuários de suas informações. Viabiliza-se assim o acesso a diversos programas sociais de acordo com o perfil da família e de seus integrantes. Nesse sentido, há a possibilidade de coordenação de esforços para a entrega de um

9. A interoperabilidade refere-se a mecanismos de compartilhamento de informações em tempo real, possibilitando o fluxo de dados entre sistemas de forma automatizada.

“pacote” de benefícios a diferentes grupos da população. Em muitos casos, um pacote de benefícios pode trazer resultados mais eficientes do que a entrega de benefícios isolados. Acessar por exemplo um pacote de políticas composto por cisternas, crédito para fomento e assistência técnica rural para pequenos produtores pode trazer muito mais sinergia e eficiência do que sua oferta realizada de forma isolada.

O modelo de sistema integrado de informações avança no uso da tecnologia e é mais complexo, visto que demanda articulação entre os programas e a análise integrada das vulnerabilidades. É necessário considerar tanto a dimensão de sistemas de inclusão social, interligando potenciais beneficiários aos programas sociais, quanto a própria constituição e formato das atualizações das bases de dados que compõe esses registros.¹⁰

O portal de inclusão social pressupõe coordenação interinstitucional, para o uso de conceitos semelhantes entre os programas, bem como compartilhamento de questionários, além de capacidade tecnológica para compartilhar informações e intercambiar bases de dados entre todos (Leite *et al.*, 2017). Nesse escopo de atender às múltiplas demandas da população, coloca-se a necessidade do desenvolvimento de um registro de beneficiários, instrumento para armazenar as informações de beneficiários de programas e benefícios sociais acessados, de forma a mapear e ampliar a transparência de quem recebe o quê e onde. Do ponto de vista do registro de beneficiários, a interoperabilidade – troca de informação entre diferentes bases/sistemas – pode apoiar também a coordenação para assegurar algum tipo de proteção social universal de forma a garantir, por exemplo, que uma pessoa que perdeu o emprego acesse automaticamente benefícios de transferência de renda, quando finalizado seu seguro-desemprego. Além disso, a possibilidade de se somar uma camada que georreferencie as famílias é relevante para facilitar respostas mais rápidas dos programas sociais em casos de crises ou desastres climáticos, como pandemia, inundações e deslizamentos.

Dentro da experiência internacional, Chile e Turquia são os países que possuem efetivamente o funcionamento desses dois sistemas complementares (Leite *et al.*, 2017). Seus modelos de interoperabilidade entre as diversas bases de dados nacionais e programas usuários também favorecem a velocidade e custos associados à atualização cadastral, permitindo mais agilidade na verificação da elegibilidade aos diversos programas.

10. Para serem compatíveis e interoperáveis, bases de dados precisam ter um identificador comum das pessoas – por exemplo, um número único – e precisam de regras claras e, por vezes, semelhantes de atualização. Imagine um registro de nascimento atualizado anualmente, se houver benefícios proporcionais ao número de crianças essa periodicidade de atualização dificultaria a concessão.

O Brasil é enquadrado como um país que adotou o sistema de janela única (*single registry*), em que pese apresentar características peculiares, conforme pontuaram as autoras abaixo:

avalia-se que o Cadastro Único é um pouco mais que um *single registry*, pois possui um componente constitutivo não suficientemente abordado na classificação de Barca e Chirchir (2014), qual seja, a sua rede de implementação. Além de alimentar os processos de cadastramento e atualização cadastral, essa rede – composta pelo governo federal, pelas coordenações estaduais e pelas gestões municipais do Cadastro Único – é capaz de utilizar esses dados de forma autônoma para orientar as políticas públicas nas suas respectivas esferas de atuação, para além de apenas disponibilizá-las aos programas usuários, mediante mecanismos de controle de sigilo. E é essa dimensão que confere ao Cadastro Único grande potencial de articulação de políticas sociais, ainda que não tenha até o presente momento construído um sistema de gestão integrada, na forma descrita pelos autores (Direito *et al.*, 2016, p. 14).

O Cadastro Único apresenta três características básicas:¹¹ ter ampla “porta de entrada”, atendimento descentralizado e base de dados centralizada. A entrada ampla significa que as estratégias de cadastramento foram pensadas, à época, para acarretar o menor custo e esforço para que as famílias estivessem no cadastro. Assim, não é necessário o comparecimento de toda a família ao local de cadastramento, apenas um responsável familiar¹² que presta informação de todos os membros da família.¹³ De igual forma, foram evitadas demandas exacerbadas por documentação, sendo necessário apenas que o responsável familiar apresente um documento válido para cada membro da família. Além disso, a partir de junho de 2023,¹⁴ foi estabelecida a obrigação da apresentação de comprovante de residência ou de declaração de onde

11. Para ver mais detalhes sobre a forma de funcionamento do Cadastro Único ver: Direito *et al.* (2018) e Mostafa e Sátyro (2014).

12. Responsável familiar é de preferência mulher, com mais de 16 anos (art 5º, inciso IV, Decreto nº 11.016/2022).

13. Conforme conceito estabelecido, família para o Cadastro Único é a unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio (art. 5º, I, Decreto nº 11.016/2022).

14. Conforme Portaria nº 889, de 13 de junho de 2023, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

mora.¹⁵ A proposta é captar os dados das famílias vulneráveis para posterior averiguação na fase seguinte, como detalhado adiante.

A descentralização é outra característica relevante para que o atendimento fique mais próximo do cidadão. Isso significa que são as gestões municipais que fazem a entrevista presencial com o responsável familiar e que entram com os dados no sistema. Isso demanda tempo e recursos humanos significativos de toda a estrutura da assistência social das gestões municipais (Natalino *et al.*, 2016a; 2016b). O papel dos municípios, em relação ao Cadastro Único, está longe de ser acessório. Na realidade, ao longo dos anos, os municípios e, em alguma medida, os estados assumiram funções estruturantes para a política de identificação das famílias de baixa renda. Compete aos municípios definir e instituir mecanismo de busca ativa – identificação e mapeamento – das famílias de baixa renda que ainda não estão no Cadastro.

Além disso, é de competência dessas unidades federativas prestar atendimento direto à população, fazer a entrevista de cadastramento, inserir no sistema, dimensionar as equipes de atendimento, entre outros papéis fundamentais para a manutenção das informações do Cadastro Único. Nesse aspecto, ressalta-se a importância das redes locais, como os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e postos de cadastramento existentes no Brasil, para assegurar a inclusão dinâmica e a contínua atualização dos dados.

O papel da União é manter o sistema, o que é feito sob a coordenação do atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que produz as normas centrais para o seu funcionamento, em parceria com a Caixa e a Dataprev para o desenvolvimento do sistema propriamente dito. De forma resumida, os papéis dos entes da federação se articulam da seguinte forma: a União emite normas gerais e mantém o sistema de cadastramento para todo o Brasil; os estados são responsáveis pela capacitação dos entrevistadores e por apoiar os municípios na qualificação das informações prestadas à família; e os municípios fazem as entrevistas e alimentam o banco de dados com as informações.

15. O responsável familiar deve apresentar o cadastro de pessoa física (CPF) ou o título de eleitor, sendo a preferência pelo primeiro. Para os demais integrantes da família, o responsável deve apresentar, de preferência, o CPF, ou título de eleitor, ou certidão de nascimento/casamento, ou o registro administrativo de nascimento de indígena (Rani) para indígenas que não tenham algum dos outros documentos, ou carteira de trabalho, ou carteira de identidade. Caso a família seja indígena ou quilombola, o responsável familiar pode apresentar qualquer documento do bloco 5. Para famílias cadastradas por representante legal, este deve apresentar obrigatoriamente: CPF e documento comprobatório da representação legal.

Extrapolando o objetivo deste trabalho compreender por que foi adotado esse modelo. Pode-se apenas lembrar que o país contava com um histórico problema de fragilidade da identidade civil e, por conseguinte, naquele momento era elevada a dificuldade para fazer com que as diversas bases com dados dos cidadãos fossem interoperáveis. Dificultando-se assim a opção do uso de dados já coletados pelo poder público para formar um registro social.

A cobertura dos registros também é bastante distinta entre os países. Na América Latina, em países como Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Peru e Uruguai, os registros possuem uma cobertura de mais de 70% da população (Berner e Hemelryck, 2020). Enquanto outros países, como Brasil, México e Turquia, possuem uma cobertura que varia de 1/3 a 1/2 da população do país.

Berner e Hemelryck (2020), ao analisarem os sistemas de informação social e as respostas dadas no contexto da pandemia pelos países da América Latina, ressaltam a importância dos registros se tornarem cada vez mais universais, uma vez que foram muitos os desafios durante a pandemia de covid-19 para alcançar pessoas e domicílios que estavam tradicionalmente fora dos registros.

2.2 Impactos da pandemia da covid-19

A pandemia foi responsável por demonstrar os limites do Cadastro Único também no Brasil. Se, por um lado, foi fator relevante para que os mais pobres fossem atendidos primeiro, inclusive se comparamos com sistemas de proteção social de países de mais alta renda, como o norte-americano (Licio, 2023), por outro lado, apresentou limites para conseguir incluir o contingente crescente de famílias em vulnerabilidade em função da perda de ações geradoras de renda.

Na pandemia, o Cadastro Único não conseguiu atender à demanda para inclusão rápida dos novos contingentes legados à pobreza e que necessitavam de transferência de renda emergencial. Em boa medida essa falta de capacidade de incluir e atualizar o Cadastro Único se deveu à paralização das atividades das unidades da assistência social, como os Cras, principalmente em 2020 e 2021 (Paiva *et al.*, 29).

De forma não intencional, mas como efeito colateral, a pandemia permitiu estudar a adoção de uma ferramenta de acesso e inclusão ao cadastro por meio da tecnologia (aplicativos). Como resposta à crise sanitária, a partir de maio de 2020, o Cadastro Único permitiu a criação de mecanismos remotos de cadastramento, via telefone ou outro

meio eletrônico,¹⁶ enquanto perdurassem emergências ou calamidade assim declaradas pelos entes federativos. Com objetivo similar, foi instituído um aplicativo de celular para efetivação do Auxílio Emergencial,¹⁷ destinado à população que não estava previamente incluída no Cadastro Único (público ExtraCad). Esse aplicativo chegou a atender a 56% do público que recebeu o benefício, sendo solicitadas apenas informações básicas de identificação da família, não substituindo o conjunto de dados que o Cadastro Único dispõe.

Como consequência da adoção do aplicativo para acesso a benefício de transferência de renda, o período registrou queda importante no volume de atualizações e inclusões cadastrais, conforme gráfico 1. Em outubro de 2021, verificou-se a mais baixa taxa de atualização cadastral (famílias inscritas/atualizadas), chegando ao patamar de 58%. A queda no número de cadastros atualizados teve múltiplas causas: a redução das atividades cadastrais em virtude do distanciamento social, a excepcionalização da exigência de atualização cadastral para continuidade do recebimento do PBF, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) durante a pandemia, além da adoção do aplicativo como porta de entrada ao Auxílio Emergencial.

O início do Programa Auxílio Brasil (PAB) – que substituiu, naquele momento, o PBF, a partir do fim dos auxílios emergenciais – marca a volta da obrigatoriedade de as famílias estarem inscritas no Cadastro Único. Isso muda o comportamento da curva, ou seja, do declínio das inclusões e atualizações cadastrais – inicia-se um processo de forte atualização cadastral. Em novembro de 2021, mês seguinte ao fim do Auxílio Emergencial e do PBF, as filas para cadastramento e atualização cadastral foram recordes nos municípios.¹⁸

Nesse momento, o aplicativo utilizado para o auxílio emergencial é transformado em uma opção de pré-cadastro. Seria um passo inicial a ser feito via internet, para posterior inclusão no Cadastro Único via a tradicional entrevista presencial nos equipamentos da assistência social.

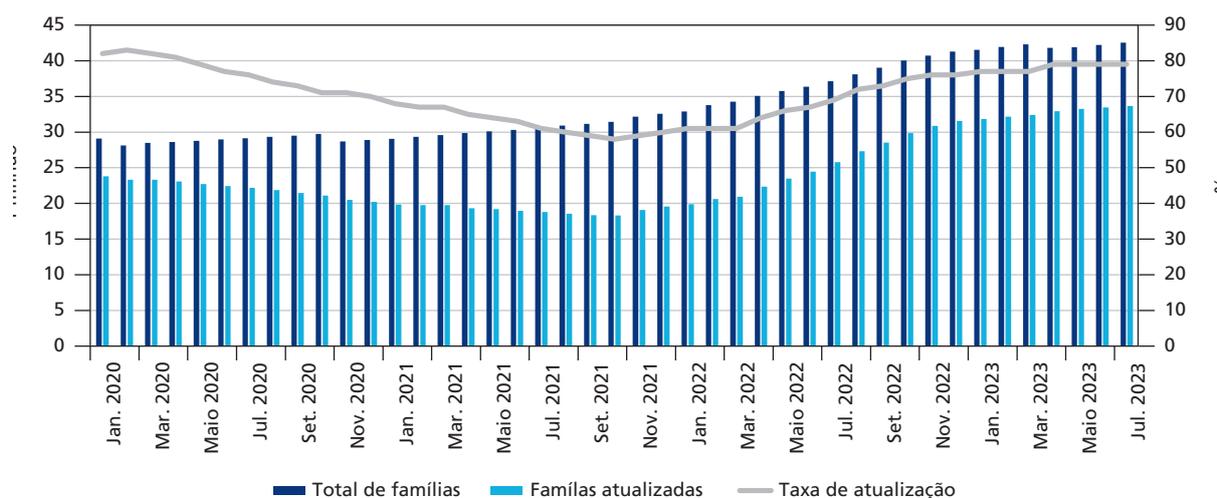
16. Nos termos da Portaria GM/MC nº 368, de 29 de abril de 2020, e Instrução Operacional Sagi/Departamento do Cadastro Único (Decau) nº 4/2020.

17. O Auxílio Emergencial teve três momentos, que se diferenciaram pelas regras de seleção e pelos valores pagos. Para mais informações, ver a edição nº 29 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/17/BPS_29.pdf. Foram benefícios instituídos para fazer frente ao rápido empobrecimento da população em função da crise sanitária.

18. Mais informações disponíveis em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/na-expectativa-do-auxilio-brasil-capitais-tem-filas-para-inscricao-no-cadastro-unico.shtml>.

GRÁFICO 1

Famílias atualizadas e incluídas no Cadastro Único (jan. 2020-jul. 2023)



Fonte: Aplicativo VisDATa (Secretaria do Cadastro Único/Ministério da Cidadania). Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

Vale ressaltar que a iniciativa de adoção do aplicativo e várias das mudanças nos desenhos dos benefícios emergenciais e mesmo do PAB, que substituiu o PBF, não foram aprovadas nos tradicionais fóruns de pactuação social e federativa da política de assistência, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e/ou na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Isso gerou problemas operacionais e impactos no funcionamento das gestões municipais que vão além da análise deste estudo.¹⁹

No entanto, ressaltamos como uma das consequências desse processo pouco estruturado, no início de 2023, o cenário pouco animador do Cadastro Único, considerando o volume de famílias desatualizadas, uma fila crescente de entrada e, para completar, indícios de que as famílias unipessoais estavam super-representadas em função de regras disfuncionais estabelecidas para o PAB (Paiva *et al.*, 2022; Bartholo, Paiva e Souza, 2023). Salienta-se que a perda na qualidade dos dados cadastrais não afetou apenas os programas de transferência de renda, mas sim toda a rede de programas sociais que fazem uso desses dados para autorizar e conceder benefícios (Direito e Koga, 2020).

19. Para mais informações, ver as edições nºs 28 e 29 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, disponíveis em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/210826_boletim_bps_28.pdf e https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/17/BPS_29.pdf.

As dificuldades com o pré-Cadastro (aplicativo) fizeram com que a Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagi-CAD) sinalizasse em fevereiro de 2023 a sua descontinuidade.²⁰ Ao mesmo tempo, foi lançado programa denominado ProCad-Suas, cujo objetivo principal era a retomada da qualidade do próprio Cadastro Único – com a atualização dos dados desatualizados, revisão de famílias com indicativo de subdeclaração de renda, ou desmembramento indevido de famílias, bem como o esforço na inclusão de famílias pendentes de cadastramento.

Em função do modelo adotado e da forma como o cadastramento é feito, a universalização, ou seja, o cadastramento de todas as famílias brasileiras significaria onerar sobremaneira as estruturas locais de cadastramento e os próprios processos de controle e validação, como veremos de forma detalhada na sequência, sem que houvesse uso efetivo para esse novo conjunto de informações. Dessa forma, a ampliação do Cadastro demanda sua reformulação parcial e modernização.

3 ACESSO

Como dito anteriormente, o avanço das tecnologias de processamento de dados e interconectividade nos últimos anos é surpreendente, sendo que o último ciclo de grande adaptação no Cadastro ocorreu há mais de uma década, em 2010/2011, quando novos formulários e uma nova versão do seu sistema – conhecida como versão 7 ou V7 – foram lançados. Nesse momento, foram instituídas rotinas mais robustas de capacitação para as gestões municipais, de forma a garantir o correto preenchimento dos dados.

Em relação ao acesso, ou seja, a entrada inicial dos dados no sistema, atualmente, pelo modelo adotado, o cadastramento é feito exclusivamente por meio da presença física do responsável familiar nas unidades de cadastramento, não havendo opção do preenchimento via *site* ou aplicativo.

Dessa forma, sem entrarmos nas minúcias do seu funcionamento, o relevante é compreender que se trata de uma porta de entrada que buscou desde sua implementação minimizar barreiras de acesso, por meio, por exemplo, da redução da exigência de comprovantes e documentos, mas que estabeleceu como única possibilidade de inclusão a necessidade da ida presencial para se conseguir cadastrar a família.

A experiência de cadastramento do público via aplicativo merece uma atenção específica, visto ser uma experiência concreta, mesmo que parcial e adotada de forma

20. Conforme fala da Secretária Nacional da Sagi-CAD, Letícia Bartholo, feita na reunião da CNAS, de fevereiro de 2023, o pré-Cadastro foi bloqueado até que novos estudos fossem feitos.

emergencial, do uso da tecnologia para se iniciar/fazer o cadastramento da família. Constatou-se que esse formato de cadastramento foi efetivo para absorver o rápido crescimento da demanda por programa emergencial de transferência de renda, em consequência da rápida deterioração da situação econômica e da necessidade de distanciamento social. Porém, ao mesmo tempo, essa rotina foi responsável por revelar primeiro que o Cadastro Único, apesar de ser central para que os mais vulneráveis recebessem inicialmente e de forma célere o benefício (Licio, 2023), não conseguiu absorver a explosiva demanda.

Ainda que tenha sido uma situação atípica e limite, pode-se dizer que naquele momento foi uma iniciativa bem-sucedida, pois deu visibilidade e viabilizou a concessão de benefícios às famílias que estavam vulneráveis. No entanto, o aplicativo não trazia as informações que constam no Cadastro Único. Essa reflexão sobre dados e extensão da coleta de informações sobre a família será feita no próximo item.

A digitalização/autoatendimento pode ser um bom mecanismo para a redução de custos de inclusão e manutenção do Cadastro Único. No entanto, a realidade da população brasileira e seus índices de inclusão/exclusão digital devem ser considerados e sinalizam a necessidade de se pensar sempre em múltiplos canais de atendimento. Não pode haver “porta de entrada errada” quando se estabelecem os canais adequados para o atendimento, principalmente, quando parte do público a ser atendido já sofre de exclusões sociais e múltiplas vulnerabilidades.

O desenvolvimento de um cadastro feito com entrada de dados por meio virtual não pode prescindir do atendimento presencial, em face do persistente quadro de exclusão digital ou do não atingimento da conexão significativa.²¹ O desenvolvimento de soluções adequadas de digitalização de políticas públicas não deve se transformar em mais uma forma de exclusão e barreira para os já tradicionalmente excluídos.

3.1 Conexão e habilidades

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) realiza, desde 2005, a pesquisa TIC Domício, cujo objetivo é mapear como as diferentes TICs (computador, celular e a própria

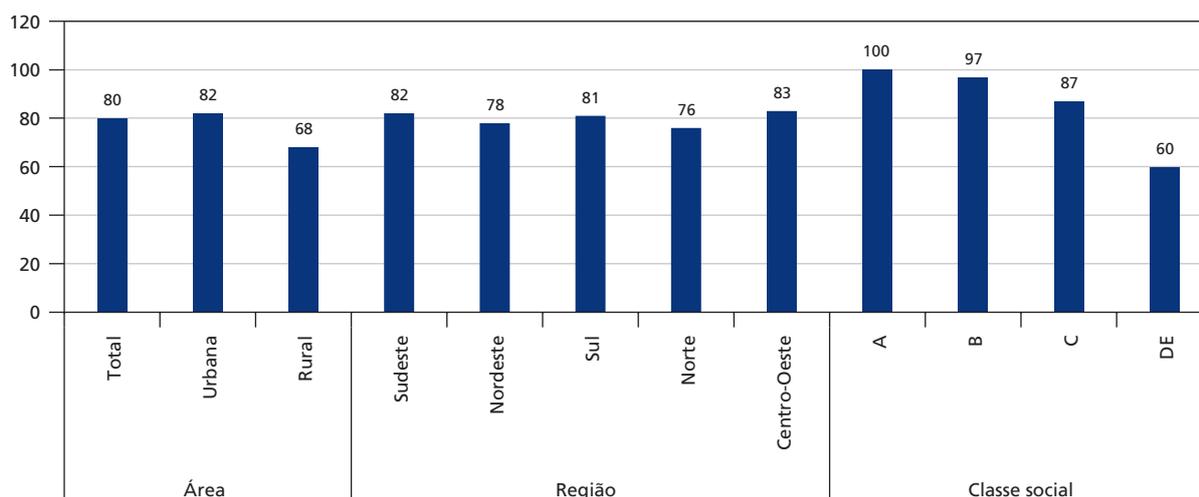
21. Conexão significativa é o termo adotado no âmbito da International Telecommunication Union (ITU) e do Comitê Gestor da Internet (CGI-br) do Brasil para somar a duas outras camadas aos usuais parâmetros da qualidade da conexão. Além de avaliar a qualidade, velocidade e disponibilidade da internet é necessário considerar a adequação dos equipamentos usados pela população para os objetivos das transações e se o usuário tem o conhecimento (letramento) digital necessário para atingir os seus objetivos. A partir dessa realidade complexificada, insere-se a avaliação sobre acesso a direitos e, por conseguinte, às políticas públicas.

internet) se fazem presentes no cotidiano da população brasileira. São dados que permitem compreender o acesso, mas também a exclusão de determinadas parcelas da população da realidade virtual, ou seja, os excluídos digitais.

Desde o início dessa pesquisa, os dados contam história semelhante, que de forma resumida se traduz da seguinte forma: os excluídos digitais são os excluídos de sempre. A desigualdade brasileira, como se sabe, tem raça/cor, classe e endereço. Os dados da TIC Domicílio 2022 repetem essa história. O crescimento do acesso à internet tem ocorrido de forma constante, mas não homogênea, considerando renda, gênero e regiões do país. É mais acelerada no meio urbano, nas classes de mais alta renda e no Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A renda é aspecto determinante para se ter acesso à internet. As famílias com renda acima de 5 salários mínimos, praticamente, na sua totalidade possuem acesso à internet desde 2019. Na outra ponta as famílias sem renda, que apresentam percentual de 60% do seu contingente sem acesso regular à internet, as quais, em tese, terão grandes dificuldades de transacionar regularmente pelos meios digitais (gráfico 2).

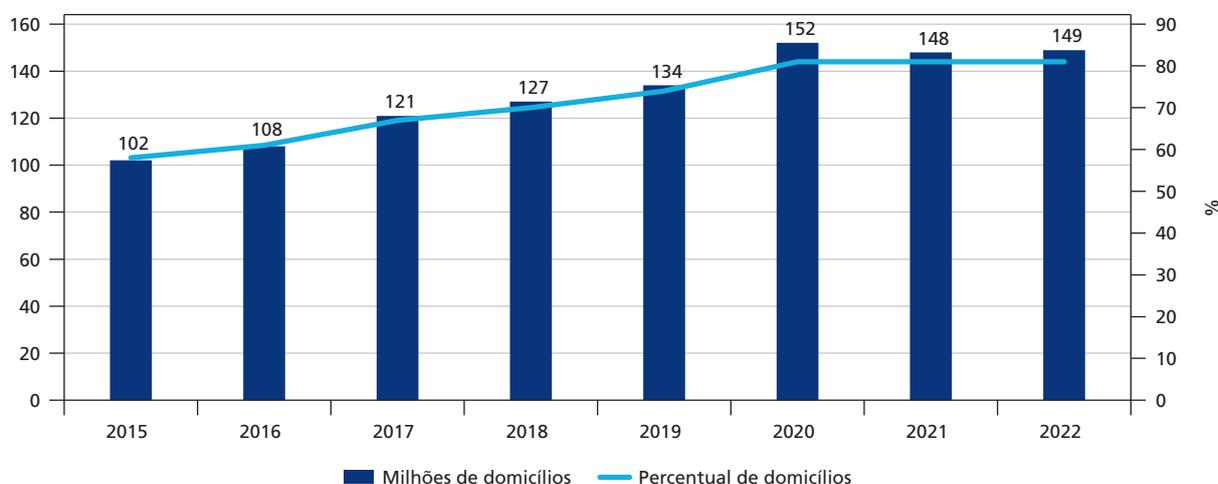
GRÁFICO 2**Acesso à internet conforme área, região e classe social (2022)**

(Em %)



Fonte: CGI-br (2023).

A exclusão de 20% tem se mantido ao longo dos últimos três anos, conforme dados das pesquisas TIC Domicílios. Estima-se que 15 milhões de domicílios no país não têm acesso à internet e 39 milhões de pessoas não são usuárias da internet, incluindo até os que possuem recursos para tal (CGI-br, 2023).

GRÁFICO 3**Domicílios com acesso à internet e percentual de acesso considerando o total dos domicílios (2015-2022)**

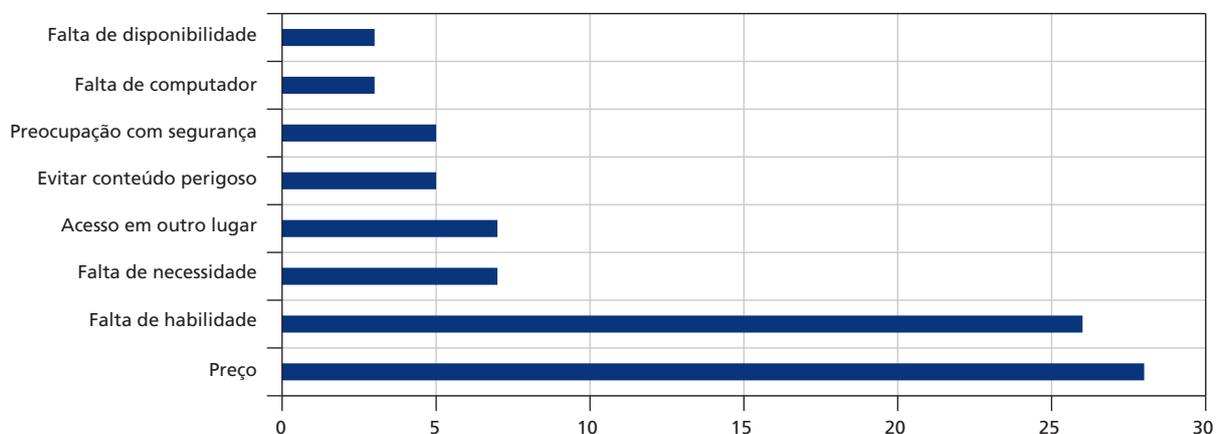
Fonte: CGI-br (2023).

TEXTO para DISCUSSÃO

Soma-se a esse quadro o fato que muitas vezes a falta de acesso vai para além de questões econômicas, como a falta de habilidade, ou seja, familiaridade com o mundo hiperconectado. Quando os dados são analisados considerando, por exemplo, faixa etária, fica evidente que os mais velhos apresentam maior dificuldade em lidar com soluções informatizadas.

GRÁFICO 4

Principal motivo para a falta da internet

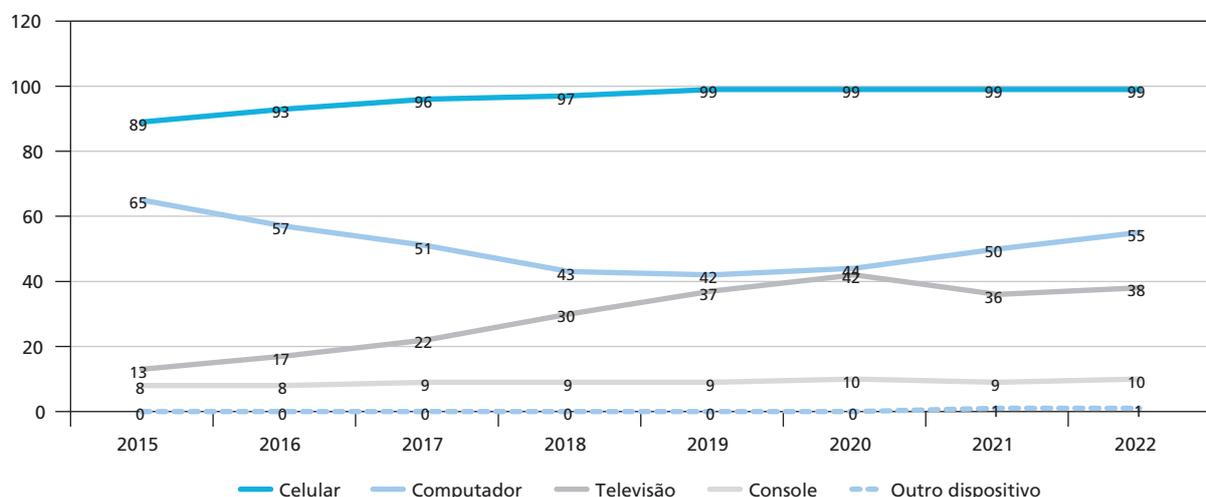


Fonte: CGI-br (2023).

Para compreendermos os principais aspectos desse cenário, é necessário considerar a qualidade dos equipamentos utilizados, visto que isso impacta diretamente as possibilidades de usos dessa infraestrutura de conexão.

GRÁFICO 5

Acesso à internet por dispositivo utilizado (2015-2022)



Fonte: CGI-br (2023).

O gráfico 5 aponta que no país a inclusão digital da população mais vulnerável se deu majoritariamente via celular. Sendo que a pesquisa não capta qual o tipo de equipamento é esse, incluindo desde smartphones com alta capacidade de processamento até equipamentos mais simples que permitem acesso limitado à rede e baixa capacidade para processar aplicativos. Podemos supor que os de menor desempenho também estejam nas mãos dos tradicionalmente excluídos e com mais dificuldades financeiras para adquirir modelos mais potentes. Isso significa que o desenvolvimento de aplicativos e soluções tecnológicas não pode desconsiderar que a inclusão se dá por telefones celulares de baixa *performance*.

Os avanços tecnológicos – à exemplo do que aconteceu com o uso do aplicativo na pandemia de covid-19 – apresentam-se como estratégias relevantes para o acesso a direitos e redução de custos para o cidadão. No entanto, os dados da exclusão digital no Brasil devem sempre ser considerados em função das dificuldades dos *ultravulneráveis* de acessar o aplicativo e preencher formulários simples.

3.2 Conexão e identificação de vulnerabilidades

Ressaltamos que há uma outra dimensão a ser considerada para além das possibilidades de acesso. A digitalização no processo de cadastramento reduz o contato com as estruturas governamentais, como Cras e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), cujo objetivo é reconhecer vulnerabilidades existentes – não apenas de falta de recursos financeiros, mas também violação de direitos, desnutrição, trabalho infantil, violência doméstica, entre outros.

A busca da eficiência via uso de tecnologias da informação e do *zero touch* (o ideal de uma prestação de serviços sem contato humano) é a proposta dos novos modelos de gestão. Trata-se da era do governo digital (*e-governance*). Esse momento já foi problematizado por alguns autores, visto que implica um certo credo de que a tecnologia é capaz de *per si* resolver os problemas de gestão, reduzindo custos e gerando melhores serviços (Morozov, 2013). Tal modelo foi questionado também em análises que consideraram tanto a perda de certa autonomia quanto a competência da burocracia do nível de rua para lidar com situações específicas da população – as quais, por vezes, não “cabem” nos parâmetros estabelecidos pelos códigos e sistemas informacionais (Snellen, 1998; 2002; Buffat, 2015).

Sem dúvida o atual formato do Cadastro Único propicia essa aproximação, visto que é feito nas estruturas tradicionais dos serviços socioassistenciais (Cras, Creas e

afins). Dessa forma, é relevante para a assistência social manter o *high touch*,²² ou seja, as pessoas próximas à gestão. Mas isso não significa abandonar os ganhos obtidos com o uso da tecnologia. Os profissionais da assistência social podem adotar outras formas de aproximação com a família, pode-se, por exemplo, analisar os agentes comunitários de saúde (ACS) que fazem visita e acompanhamento da população brasileira a partir de modelo e papel definido (Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006). O tema merece aprofundamento e deve ser discutido à luz das especificidades do campo da assistência social e de seus instrumentos decisórios, como o CNAS, que, por meio da participação social, seria *locus* importante para analisar inovações e novos modelos para o processo do acompanhamento familiar.

Além da possibilidade de permitir que as famílias se cadastrem utilizando aplicativo ou sítio eletrônico, é necessário considerar que há outros modelos possíveis de coleta de dados iniciais. Por exemplo, a República Dominicana contrata empresas para a coleta de dados em massa, enquanto a Indonésia usa seus escritórios de estatística para a realização da coleta. O Chile faz amplo uso de dados já cadastrados em outros sistemas, por meio da interoperabilidade e utilizam também aplicativos eletrônicos para que o cidadão apenas confirme os dados (Leite *et al.*, 2017). No caso da Turquia, antes da pandemia, os indivíduos precisavam se deslocar pessoalmente até os escritórios da Social Assistance and Solidarity Foundation (SASF) para terem seus dados incluídos no Türkiye's Integrated Social Assistance Service Information System (ISAS). Durante a crise da covid-19, o ISAS foi rapidamente conectado à plataforma e-Devlet, que passou a ser utilizada para a inclusão dos dados dos indivíduos de forma *on-line*, para ingresso nos programas de proteção social. Os dados incluídos no e-Devlet eram automaticamente transferidos para o ISAS (Burattini *et al.*, 2022).

O governo federal vem trabalhando com o Cadastro Base do Cidadão (CBC). A normativa que o instituiu (Decreto nº 10.049, de 9 de outubro de 2019) informa o desenvolvimento de um cadastro integrado, no âmbito das iniciativas federais de desenvolvimento do governo digital, com dados de várias fontes e sistemas, sendo elementos fundamentais para a prestação e gestão de serviços públicos. No entanto, a vocação do CBC se consolidou como sendo uma API²³ com dados do CPF de 250 milhões de brasileiros, estrangeiros e falecidos, como nacionalidade, sexo, e o próprio número do

22. *High touch* (alto contato) seria uma oposição ao *high tech* (alta tecnologia). Após os anos 1970, a tecnologia começa a invadir o cotidiano e as soluções boas eram aquelas da alta tecnologia (*high tech*). Ao longo dos anos, verificou-se que era necessário relativizar a tecnologia como mediadora adequada para todas as relações humanas. Observou-se que, mesmo no mundo dos negócios, muitas vezes o contato pessoal, por suas características, simplifica e agiliza o atendimentos e prestações de serviços.

23. Application Programming Interface (API) de forma simplificada é um conjunto de padrões e protocolos que permitem que dois sistemas/*softwares* se comuniquem e troquem dados e funcionalidades.

CPF. Dessa forma, trata-se de uma busca para identificar e unicizar o cidadão para as outras bases.²⁴ Assim, apesar de consistir em uma proposta com alguma sobreposição ao Cadastro Único, não possui a abrangência dos dados e informações atualmente coletados por este último.

A próxima seção se propõe a analisar a coleta de dados e de informações das famílias. Avaliamos que a adoção de soluções de preenchimento via aplicativo ou site impõem a revisão dos atuais campos e do próprio formulário de coleta, visto sua atual extensão e ao significativo grau de dificuldade que o questionário atual apresenta, sendo necessário a adequação para o preenchimento *on-line* e de forma autônoma pela família, bem como a partir da utilização de informações já disponíveis em outras bases.

4 COLETA DE DADOS

Os atuais formulários utilizados para se fazer a entrevista presencial com o responsável familiar foram instituídos em 2010, a partir do começo da implantação da versão 7 do Cadastro Único. Ao longo desse tempo, algumas questões foram descontinuadas, outras foram adaptadas e várias permaneceram com a conceituação inicialmente proposta.

O conjunto completo de formulário é composto por um principal e dois suplementares. O caderno principal é composto por dez blocos relacionados a coletar dados sobre: a pessoa e a família em que está inserida; informações sobre o domicílio, suas características e precariedades; se a família é indígena, quilombola ou pertence a algum grupo tradicional ou específico; se foi identificado trabalho infantil etc. Resumidamente, um conjunto denso de informações coletadas ao longo dos quase cem itens que compõem os formulários de cadastramento.

O formulário suplementar 1 tinha o objetivo de mapear a vinculação das famílias a programas e serviços oferecidos pelo governo federal. Várias razões – por exemplo, programas mudarem de nome ou de formato, pessoas não saberem exatamente por quais políticas foram beneficiadas, entre outras imprecisões – demonstraram a inadequação da coleta desse tipo de informação. Assim, o formulário foi quase completamente descontinuado. Restaram apenas dois campos: o 2.02 – para a identificação de pessoas resgatadas de trabalho em condição análoga à de escravo; e o 2.07 – adaptado para coletar o pertencimento a outros grupos tradicionais ou em situações específicas (GPTEs), como catadores de material reciclável, ribeirinhos, pescadores artesanais, entre outros.

24. Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/conecta/catalogo/apis/cadastro-base-do-cidadao-cbc-cpf>.

TEXTO para DISCUSSÃO

Por último, o formulário suplementar 2, a ser preenchido somente para pessoas em situação de rua, busca identificar vulnerabilidades específicas para esse público.

Ao longo dos últimos, aproximadamente, doze anos,²⁵ os formulários sofreram adaptações e pequenas modificações, como a interdição de alguns campos, adequações de outros e mesmo a inserção de novos, como é o caso do formulário suplementar 3, destinado à identificação de representantes legais.

A adequação dos campos mostra-se, na verdade, um processo contínuo. No entanto, o formulário, na sua forma atual de arquitetura tecnológica, não permite modificações mais ágeis, visto demandarem alterações de sistemas, capacitação para preenchimento, enfim, a superação de inúmeros desafios.

O Cadastro Único como ferramenta de identificação da situação das famílias de baixa renda possui algumas características insubstituíveis – aspectos centrais para a execução de políticas sociais e que não encontram similaridade em nenhum outro sistema estatal. Por exemplo, o fato de registrar não apenas a situação de indivíduos, mas também a da família em que se vive. Apenas a base do Imposto de Renda possui informação similar, porém, por seu papel e suas características, não serve para a identificação de vulnerabilidades. Além disso, o conceito de família usada pelo Cadastro Único é socialmente adequado, pois busca suplantar a questão dos vínculos familiares para focar o grupo que convive em um mesmo espaço e divide rendas e despesas, ou seja, retrata aqueles que compartilham os desafios da subsistência. Outra singularidade do Cadastro são as características do domicílio, que tipo de piso possui, se utiliza água encanada ou de poço, se tem fossa ou esgoto, entre outros dados que são praticamente de registro único, à exceção do censo, que capta informações similares, mas não as divulga de forma identificada.

Entretanto, há um conjunto de informações sistematicamente prestadas que estão disponíveis em outras bases de dados – por exemplo, a escolaridade, o local de atendimento de saúde, e as deficiências –, mas estão espalhadas em uma miríade de bases setorializadas. Alguns desses dados são motivo de sistemática checagem a partir do cruzamento com bases existentes, em um processo de auditoria e controle

25. Os novos formulários e o sistema do Cadastro (versão 7) começaram a ser implementados em 2010, mas o processo de expansão para todos os municípios ocorreu gradualmente. Apenas em 2013 todos os municípios adotaram a mesma versão. Para ver versões e as mudanças que ocorreram em cada etapa, acessar: Instrução Operacional nº 80/SENARC/MDS, de 25 de maio de 2016 (disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes/instrucao-operacional-no-80-senarc/IO_N_80_DECAU_atualizada_21092017.pdf); e Instrução Operacional SE/SECAD/DECAU nº 5/2021, de 30 de março de 2022 (disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/aceso_informacao/instrucao_normativa/SEI_MCINSTRUOOPERACIONALN5_2021DECAU_SECAD_MC.pdf).

permanentes, que geram retrabalho, ônus e algumas medidas desnecessárias, como veremos na seção seguinte.

De certa forma, o Estado onera o cidadão para que ele preste informações as quais, na verdade, já estão em seu poder. A pergunta que se coloca nesse caso é: mas essas são de fácil acesso e consistentes? A resposta é complexa. Por exemplo, o Cadastro Único coleta, no bloco 6, informações sobre possíveis deficiências, como forma de ter um indicador efetivo que permita a atuação da assistência social, entre outros campos de políticas públicas. No entanto, no cotidiano, é bastante difícil qualificar a deficiência a partir desses dados. Por exemplo, em relação a limites de visão, coleta-se o item *baixa visão*, que pode ser a simples utilização de óculos.

Contudo, existe, no catálogo de APIs governamentais do Conecta gov.br,²⁶ o Registro de Referência da Pessoa com Deficiência. Essa base reúne dados das seguintes bases: BPC, Aposentadoria da Pessoa com Deficiência; da Avaliação Biopsicossocial. Em tese o Cadastro Único coletaria alguma deficiência antes da entrada do cidadão nesses sistemas; mas, pelo grau de imprecisão, esses dados são utilizados por qual órgão? Não seria melhor ofertar informações mais precisas e consistentes, que possam ser correlacionadas com outras informações que apenas o Cadastro atualmente coleta, como o detalhamento de moradia (coletada no bloco 2 do formulário principal)?

Apesar de serem questões complexas, após doze anos de implementação do atual formulário, já é possível estabelecer análises à luz do real uso desses dados e do uso das possibilidades tecnológicas que facilitem a vida e a rotina das famílias cadastradas. A exemplo do que acontece atualmente com o campo renda, detalhado no próximo item, o Cadastro Único – e sua dimensão de sistema, rotinas e rede de implementação²⁷ – poderia se beneficiar com o preenchimento prévio de dados que já estão em posse do Estado, como os educacionais. Além disso, a consolidação de uma identidade digital forte – similar ao que vem sendo feito com as iniciativas do gov.br²⁸ – possibilitaria a atualização de alguns dados, como telefone e endereço, sem necessidade de ir aos postos de cadastramento. Dessa forma, é necessário avançar na implementação de

26. Conecta gov.br é um programa que promove a troca automática e segura de informações entre os sistemas para que o cidadão não tenha que rerepresentar informações que o governo já possui. Isso é um direito do cidadão garantido pela Lei nº 13.726/2018 – Simplificação; e pela Lei nº 14.129/2021 – Governo Digital. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/conecta-gov.br>.

27. Para compreender as várias dimensões do Cadastro Único, ver Direito *et al.* (2018).

28. Conta gov.br é uma identificação que busca comprovar a identidade usada nos meios digitais. Permite segurança para que o cidadão transacione com o governo. Busca-se evitar fraudes e dar segurança às trocas entre cidadão e Estado. Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/conta-gov-br>.

rotinas que, além de evitar fraudes, facilitem e reduzam o tempo que as famílias necessitam para manter os dados atualizados.

Conforme já apontado, para montar o seu registro social, há países que adotam uma rotina de troca de dados – interoperabilidade – entre bases e registros administrativos diversos que estão no Estado. A interoperabilidade permite interconectar, intercambiar e compartilhar dados de distintos sistemas governamentais com os registros sociais por diferentes mecanismos de tecnologia de comunicação, possibilitando a integração e atualização de informações antes dispersas, por meio de um trabalho coordenado das instituições públicas provedoras de informação (Berner e Hemmelryck, 2020).

Do ponto de vista do registro social, o intercâmbio de dados pressupõe padrões de qualidade e alinhamento de conceitos das bases utilizadas, além de um calendário com a periodicidade das atualizações entre as gestões dos sistemas que participam das verificações automáticas.

Turquia e Chile (Leite *et al.*, 2017) abraçaram essa proposta de registro social dinâmico, como um plano desenvolvido ao longo de alguns anos, mas que em nenhum momento prescindiria da atuação das redes locais de atendimento presencial. Esses países construíram seus registros sociais utilizando a coleta de dados por meio da interoperabilidade com os sistemas previdenciários, de emprego/seguro-desemprego, de contribuintes, registro de propriedades, registro civil, entre outros.

Ressalta-se que esses países têm uma relação diferente não apenas com o registro social (Cadastro), mas com os programas sociais que os utiliza. A integração da base de dados não é apenas para acompanhar e dar segurança na seleção a partir das vulnerabilidades identificadas, mas serve também para construir uma visão mais integrada das ofertas para as famílias e para a coordenação das políticas que miram as diferentes vulnerabilidades. Como nos modelos analisados na subseção 2.1, seriam necessários um passo adicional e a consolidação de uma política integradora de benefícios e serviços socioassistenciais para o combate às vulnerabilidades identificadas.

O registro social e de beneficiários turco (Türkiye's ISAS) foi desenvolvido inicialmente por meio do intercâmbio de dados de diferentes instituições, amparados por protocolos robustos de intercâmbio de dados, de forma que as informações mais atualizadas de cada sistema fossem compartilhadas e utilizadas pelas outras instituições. Em

2017, o Türkiye's ISAS integrava 22 instituições *on-line* via *web service* (Leite *et al.*, 2017), em 2022, já eram 64 programas utilizando esse sistema integrado (Burattini, 2022).²⁹

No caso chileno, o Registro Social de Hogares (RSH) determina a elegibilidade para aproximadamente 80 programas de inúmeras agências governamentais, enquanto o Registro Integrado de Beneficiários (RIB) realiza a vinculação dos beneficiários nos programas. Há ainda outro sistema que realiza o inventário de programas sociais (BIPS), funcionando como uma ferramenta de planejamento para monitorar benefícios correntes e planejados nos territórios (Leite *et al.*, 2017). Todos são georreferenciados e permitem a vinculação de indivíduos, famílias e programas aos territórios.

Muitos países investiram em registros sociais que possibilitam o acesso a uma grande quantidade de benefícios sociais, monetários (transferências de renda) e não monetários, como acesso a serviços de saúde, de assistência social, de capacitação e treinamento, de moradia, entre outros. O registro do Paquistão, National Socio-Economic Registry (Pakistan's NSER) possibilita acesso a 70 programas, o das Filipinas Listahanan, que se constitui num sistema nacional de focalização de domicílios, permite o acesso a 52 programas, o Sistema de Identificação de Beneficiários (Sisben), da Colômbia, a 31 programas (Leite *et al.*, 2017), enquanto o Cadastro Único brasileiro, no auge do fortalecimento da sua rede de programas usuários, chegou a 30 programas (Leite *et al.*, 2017; Direito *et al.*, 2016).

Na sequência, foram abordados os tratamentos dos dados pós-coleta, que buscaram majoritariamente o aumento da qualidade das informações captadas, em especial renda.

5 TECNOLOGIA DE CONTROLE

No atual modelo, após a coleta dos dados pelas gestões municipais, são feitos batimentos para a checagem da compatibilidade das informações prestadas com outras bases existentes. É fato que os batimentos se concentram majoritariamente na renda declarada. Os relatórios de gestão do Cadastro Único apontam que desde 2005 tem início o processo de revisão cadastral, ou seja, o batimento da base do Cadastro Único com outras bases, como Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Sistema de Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), entre outras, para identificação de subdeclaração de renda. Caso haja divergência entre as bases ou desatualização dos dados, uma lista de famílias em desacordo

29. Conforme Burattini *et al.* (2022, p. 16), "existem 64 programas de assistência social ligados a ISAS, em 49 categorias, tais como subsídios de velhice e invalidez, assistência ao nascimento, transferências condicionais de dinheiro para educação e saúde etc".

é encaminhada aos municípios, que devem confirmar ou alterar os dados. Para isso, chama-se o responsável familiar presencialmente ao posto de cadastramento, a fim de alterar ou confirmar as informações prestadas (Direito, Koga e Licio, 2022).

O princípio da autodeclaração da renda – o Cadastro Único considerava inicialmente a renda declarada e só *a posteriori* se faziam as checagens – foi abandonado em maio de 2023, conforme Portaria Interministerial MPS/MDS nº 30 de 9 de maio de 2023.³⁰ A Portaria estabeleceu a troca de informações entre o CNIS e o Cadastro Único, sendo que, conforme divulgado pelo MDS,

a regra inicial é que todas as pessoas cuja renda do CNIS esteja maior do que a do Cadastro Único, e cujo vínculo no CNIS for posterior à última atualização cadastral, terão a renda preenchida ou substituída no sistema do Cadastro Único. Com isso, a renda familiar mensal per capita será recalculada automaticamente pelo Sistema de Cadastro Único (Cadastro Único..., 2023).

A questão premente que se coloca é se a informação apurada pelo CNIS for menor do que a informada no Cadastro Único. Pela norma, não há substituição de valor. Inclusive porque o bloco 8 do formulário principal não diferencia renda formal e informal. Assim, pode-se supor que a pessoa tenha renda de trabalho informal, que não consta do CNIS. A forma como se capta e se controla a informação acaba por punir eventuais informações a maior, mas não beneficia aqueles que eventualmente perderam renda no período.

Entre os motivos alegados para a adoção da renda do CNIS cita-se, principalmente, a redução do retrabalho das gestões municipais, que estão sobrecarregadas com a averiguação de rendas não informadas. Inclusive, esse processo será aperfeiçoado com o fornecimento dessa informação – renda CNIS – no momento do cadastramento/entrevista.

O relevante é que o uso de batimentos e de atualizações não se limite a punir – excluir –, mas também a incluir e facilitar o acesso a outras políticas de combate às vulnerabilidades sociais. Observa-se que a tecnologia foi largamente utilizada, ao longo dos últimos anos, para a realização dos batimentos de forma a evitar fraudes. No entanto, é necessário ir além. Por que não utilizar esses batimentos para facilitar a inclusão das famílias no Cadastro Único? Por exemplo, se as bases de dados estivessem integradas, ao ficar desempregado e após receber o seguro-desemprego, caso não haja a identificação de nova renda, a família poderia automaticamente se tornar beneficiária do PBF, caso a renda familiar estivesse nos parâmetros de elegibilidade para o programa.

30. Portaria disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mps/mds-n-30-de-9-de-maio-de-2023-482400570>.

No entanto, não é apenas a averiguação cadastral (renda) que sobrecarrega as gestões, mas também o processo de atualização cadastral. Esse processo é deflagrado periodicamente, geralmente uma vez por ano, quando se repassa, para as gestões municipais, a lista de famílias com cadastros desatualizados há mais de dois anos. As famílias desatualizadas podem sofrer com o bloqueio de benefícios, como corte no PBF ou no desconto dado pela TSEE.

Essa questão reafirma a necessidade de reavaliar a interoperabilidade entre os diferentes sistemas governamentais, pois isso poderia abrir perspectivas novas para auxiliar a constituição, ampliação e atualização dos registros sociais. Nos sistemas em que a interoperabilidade de bases é a tônica, a atualização cadastral depende da periodicidade da atualização das bases de dados, do grau de interoperabilidade e da frequência do intercâmbio de dados entre os diferentes sistemas (Leite *et al.*, 2017), além do trabalho das redes locais na gestão e atualização cadastral.

Em relação ao controle para garantir a qualidade das informações cadastrais, coletadas no momento das entrevistas, outros dois aspectos merecem reflexão: i) um objetivo, que é a falta de transparência e de informação com o cidadão que prestou as informações; e o outro ii) é uma reflexão mais abrangente sobre o controle que é feito sobre os mais vulneráveis.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGDP) trouxe uma série de inovações para quem manipula dados e proteções para o cidadão que o fornece. Quando se considera a manipulação de dados das pessoas, o espírito da lei está colocado no artigo 7, o qual estabelece que o tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado mediante o fornecimento de consentimento pelo titular. Mesmo que os órgãos públicos recebam tratamento diferenciado, conforme elencado no artigo 23, para tratamento de dados pessoais para execução de atribuições do serviço público é necessário que:

sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos (Brasil, 2018, art. 23).

Fica bastante evidente a necessidade de que todos os tratamentos, batimentos complementares e modificações sejam claramente informados às pessoas que prestam informações junto às gestões municipais. Algumas dessas informações estão disponíveis nos normativos do MDS e no próprio *site* do órgão, como na área de perguntas frequentes, mas em linguagem de difícil compreensão e, aparentemente, mais focadas em esclarecer as gestões municipais do que o cidadão.

Ressalta-se que essa discussão deve se inserir em um debate mais amplo. Na perspectiva de Vicent Dubois, em sua obra *Contrôler les assistés* (Dubois, 2021), a questão deve ser inserida nos debates sobre as várias formas de controle dos quais são alvo as populações mais vulneráveis, principalmente aquelas beneficiárias de programas sociais. À exemplo do que aconteceu no Brasil, Dubois analisa que a França também migrou de um modelo baseado na benemerência em que a filantropia privada e as igrejas tinham papel central para um modelo em que o direito à proteção e a mínimos sociais prevalece. No entanto, paulatinamente, estaria ocorrendo uma mudança rumo a um modelo de caridade pública. No sentido de que, ao conceder benefícios, o Estado também assumiria um papel de tutela e de avaliação moral dos assistidos – como quando a igreja, ao oferecer um prato de comida, também cobra a presença na missa.

A luta contra a fraude está umbilicalmente ligada a essa agenda, pois *pari passu* deixa de ser um processo de verificação administrativa e se transforma em um mecanismo central de controle da política social. Trata-se de uma faceta moral e simbólica em que o combate à fraude dos benefícios sociais ganha centralidade. As práticas administrativas de controle recebem grande apoio da política, já que podem reverberar de forma positiva sobre segmentos dominantes na sociedade e, por conseguinte, nos representantes (políticos).

A questão é tratada sobre vários prismas, tais como: i) a arquitetura burocrática para corresponder à necessidade de controle; ii) a diferença de controle entre diferentes políticas, como a tributária e a social – em que a tributária estabelece métodos menos invasivos e até em menor quantidade que aqueles voltados para o público mais vulnerável, além de utilizar exaustivamente tecnologias de informação e estatísticas como instrumentos de controle; e iii) a maneira como essas rotinas de controle afetam os cidadãos assistidos. Outros autores também já apontaram que os mais vulneráveis percebem que são alvo de um processo de controle que não atinge de igual forma todos os cidadãos beneficiários de serviços ou benefícios públicos (Eubanks, 2018).

Dessa forma, há um equilíbrio a ser perseguido, alicerçado em um tripé: i) como simplificar o acesso à serviços e benefícios, considerando seus instrumentos – por exemplo, o Cadastro Único; ii) como ajudar o cidadão a acessar a íntegra dos seus direitos previstos em lei e apoiar as gestões locais nessas ofertas; e iii) como estabelecer controles que não onerem a sociedade como um todo com pagamentos indevidos, mas que não inviabilizem o acesso dos mais vulneráveis, em função de múltiplos e extensos controles.

6 A TÍTULO DE CONCLUSÃO: MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Em 2023, o Cadastro Único completou 21 anos. Assim, deve enfrentar os desafios de chegar à idade adulta. É necessário reafirmar a sua personalidade e o papel relevante que desempenhou nos anos anteriores; porém, nos próximos anos, deverá fazer mais e melhor, para continuar sendo o instrumento central de combate e enfrentamento da pobreza. Nesse processo de amadurecimento, é necessário garantir os ganhos da história recente, bem como facilitar a vida do cidadão e servir de base para a consolidação de um rol de políticas públicas que contribuam efetivamente para a redução das vulnerabilidades. Isso tudo em tempos de restrição fiscal e recrudescimento dos indicadores sociais.

Ao longo do texto, as experiências internacionais, bem como a análise de iniciativas nacionais de modernização do Estado que se consolidaram ao longo dos últimos anos, trouxeram inspiração para se pensarem as alternativas para o Cadastro Único. Há possibilidades de incorporação de tecnologias na melhoria das interfaces com os cidadãos, na interoperabilidade entre os sistemas que propiciariam maior qualidade das informações ou maior agilidade nas atualizações, bem como na constituição de mecanismos mais precisos para definir a elegibilidade para os diversos programas sociais.

Dessa forma, os elementos disruptivos para a efetivação da tradicional infraestrutura de poder (Cingolani, 2023), apontados na introdução deste artigo, estão presentes quando pensamos na entrada mais efetiva do Cadastro Único no mundo digital. No entanto, conforme analisado ao longo desse texto é necessário considerar as características nacionais de forma que a tecnologia traga benefícios e não se configure como um empecilho entre o cidadão e o Estado.

Sem objetivar retomar as discussões realizadas, de forma resumida, pontuamos os pontos levantados inicialmente. O primeiro elemento disruptivo está relacionado à redução da presença física do aparato estatal, como ficou evidente em função dos limites de infraestrutura de conexão e de habilidades para lidar com o mundo mediado pela internet e dispositivos (computadores, celulares etc.) – nesse estágio, ainda é necessária a permanência de múltiplos canais. O segundo elemento está relacionado à coleta de dados e à análise das necessidades de forma mais rápida e efetiva. Essa deve ser questão central na proposição dos próximos passos para evolução do Cadastro Único. No mundo do aprendizado de máquina, inteligência artificial, entre outras tantas tecnologias de análise de grande volume de dados, é imprescindível pensar na modernização dessa ferramenta à oferta de benefícios e serviços cada vez mais adequados e segmentados aos vários perfis de vulnerabilidade.

A análise e a reformulação dos formulários podem ser o mote para se pensar em novos mecanismos de coleta (aproveitando informações presentes em outras bases de dados) e coletando-se menos informações diretamente da família – o que tornaria inclusive o tempo de preenchimento do formulário nos Cras muito menor.

Necessário observar, no entanto, que, para além das questões tecnológicas, é necessário compreender o que/quem será o motor dessas mudanças. Quando se considera a questão da mudança em políticas públicas (*policy change*), a literatura aponta duas principais formas para que isso ocorra. A primeira seria de forma incremental, em que camadas de mudanças seriam colocadas no projeto original, complexificando a política e adequando-a às novas demandas sociais. A outra seria a forma atípica, a qual implicaria a mudança em ideias, instituições e processos políticos nos quais a política está inserida e o resultado seria uma mudança “particularmente inovadora” (Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 234). Esse tipo de mudança exige um conjunto de instabilidades – envolvendo desde o sistema político até alterações no próprio subsistema de política com mudança significativa de atores e paradigmas.

O Cadastro Único vem, ao longo dos anos, experimentando mudanças incrementais, em que capacidades estatais são mobilizadas e eventualmente desmobilizadas para se atingirem novos objetivos determinados pelo contexto político-institucional (Direito, Koga e Licio, 2022). O histórico dessa política de identificação de vulnerabilidades sociais aponta para uma dependência de trajetória no sentido *piersoniano*, visto que as mudanças de políticas públicas são onerosas e que a tendência é que instituições e atores defendam o modelo existente e que resistam perante mudanças mais estruturais (Pierson, 2000).

A adequação do Cadastro Único à realidade digital da interoperabilidade e da coordenação de política envolveria não apenas custos de alteração de processo, mas também o desenvolvimento de novas capacidades estatais e mudanças, bem como negociações sobre papéis e objetivos dos programas – por exemplo, transferência condicionada de renda – e dos serviços socioassistenciais, e até mesmo uma alteração dos paradigmas no campo em que a assistência social se instituiu. Dessa forma, mesmo que as mudanças sejam realizadas de forma incremental, será necessária vontade política, envolvimento e renegociação dos envolvidos no campo.

Desse ponto, observamos três elementos que podem funcionar como propulsores e alicerces relevantes para a mudança. O primeiro é que o Cadastro Único seja efetivamente compreendido como uma tecnologia social, transformando a participação social e o foco no cidadão elemento constitutivo desse processo. A escuta, avaliação e compreensão das necessidades dos cidadãos e das suas dificuldades e percepções

deveriam ser o norte da mudança para o mundo digital. Os outros dois aspectos já tratados ao longo desse texto são: a transformação digital e a LGPD.

As iniciativas de transformação digital no âmbito do governo federal têm apresentado histórico e avanços contínuos e consistentes (Brognoli e Ferenhof, 2020), mesmo com a demanda de melhorias relevantes (Mesquita, 2023) e a necessidade ainda premente de se alavancar essa agenda nos níveis subnacionais (Lafuente *et al.*, 2021). Apresentaram-se iniciativas como a tentativa de estabelecer uma identidade robusta para quem transaciona via rede mundial de computadores (por exemplo, gov.br), bem como a reafirmação e disponibilização de instrumento para o compartilhamento de dados já em posse do governo federal de forma a simplificar a vida do cidadão.

A LGPD completa esse quadro ao advogar a necessidade de transparência no uso e tratamento que esses dados recebem, bem como nos caminhos que devem ser construídos de forma a facilitar que o cidadão saiba o que está sendo realizado com seus dados e por que órgãos/ empresas estão sendo utilizados.

Este texto buscou identificar caminhos possíveis para o aperfeiçoamento do Cadastro Único na era digital, o que envolve trilhar ao menos dois caminhos interrelacionados. O primeiro consiste em não coletar dados que já estejam disponíveis ao poder público. Isso significa fazer com que bases governamentais interoperem e constituam fonte de dados confiável. Assim, a coleta de informações do cidadão e família se daria apenas para dados ainda não disponíveis – sendo que cabe à família optar pelo meio que entenda mais fácil ou adequado, via atendimento presencial ou por meio de tecnologias (aplicativos, *sites* etc). Outra caminho possível a partir do uso intensivo da tecnologia seria a construção de um sistema complementar com dados de serviços e benefícios que organize as ofertas e coordene o conjunto de políticas que contribuem para uma mudança positiva no patamar de vulnerabilidades apresentado pela família, como parte da consolidação do estado de bem-estar social brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BACHTOLD, I. V. **“Precisamos encontrá-los!”**: etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- BARCA, V.; CHIRCHIR, R. **Single registries and integrated MISs**: de-mystifying data and information management concepts. Department of Foreign Affairs and Trade of the Australian Government, 2014

BARTHOLO, L.; PAIVA, L. H.; SOUZA, P. H. G. F. Quais as principais políticas de transferências de renda não contributivas brasileiras e por que são importantes para a nossa sociedade? *In*: SATYRO, N.; CUNHA, E. (Org.). **Simplificando políticas sociais**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2023.

BERNER, H.; HEMELRYCK, T. van. **Sistemas de información social y registros de destinatários de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al covid-19**. CEPAL, 2020.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei de Proteção de Dados Pessoais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm.

BROGNOLI, T.; FERENHOF, H. Transformação digital no governo brasileiro: desafios, ações e perspectivas. **NAVUS: Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 10, n. 1, p. 1-11, 2020.

BUFFAT, A. Street-level bureaucracy and e-governement. **Public Management Review**, v. 17, n. 1, p. 149-161, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>.

BURATTINI, B. *et al.* **Digital innovations in delivering social protection in rural areas: lessons for public provisioning during the post-pandemic recovery and beyojg**. FAO; IPC-IG/UNDP, 2022. (Research Report, n. 85). Disponível em: https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/RR85_Digital_innovations_in_delivering_social_protection_in_rural_areas.pdf.

CADASTRO Único terá dados de emprego e renda integrados com a base do Cadastro Nacional de Informações Sociais. **Gov.br**, 11 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/cadastro-unico-tera-dados-de-emprego-e-renda-integrados-com-a-base-do-cadastro-nacional-de-informacoes-sociais#:~:text=A%20regra%20inicial%20é%20que,substitu%C3%ADa%20no%20sistema%20do%20CadÚnico>.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CGI-BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2022**. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2023.

CINGOLANI, L. Infrastructural state capacity in the digital age: What Direves the performance of covid-19 tracing apps? **Governance – Willey Periodicals**, v. 36, n. 1, p. 275-297, 2023. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/gove.12666>.

DIREITO, D. **Governança da internet: construção da agenda brasileira negociada em uma realidade de múltiplos atores**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2010.

DIREITO, D.; KOGA, N. Instrumento e Integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 54, p. 1286-10306, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hN7JX7kx6gFLSN38NZmwtDn/abstract/?lang=pt>.

DIREITO, D.; KOGA, N.; LICIO, E. **Mudanças de políticas e (des)mobilização de capacidades estatais**: o caso do Cadastro Único. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2828). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11638>.

DIREITO, D. *et al.* **O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais**. Brasília: IPC-IG/UNDP, 2016. (Working Paper, n. 145).

DIREITO, D. *et al.* As possibilidades do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersectorialidade de políticas públicas. *In*: XIMENES, D. de A. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersectoriais. 1. ed. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3364?mode=full>.

DUBOIS, V. **Contrôler les assistés**: genèses et usages d'un mot d'ordre. Paris: Éditions Raison d'Agir, 2021.

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

EUBANKS, V. **Automating inequality**: how high-tech tools profile, police, and punish the poor. St. Martin's Press, 2018.

GATTO, R.; MOREIRAS, A.; GETSCHKO, D. Governança da internet: conceitos, evolução e abrangência. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE REDES DE COMPUTADORES E SISTEMAS DISTRIBUÍDOS, 27., Recife, Pernambuco. **Anais...** SBRC, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KOGA, N. M. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea. 2022

JACCOUD, L. de B. **Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais**: coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília: Ipea, 2020.

LAFUENTE, M. *et al.* **Transformação digital dos estados brasileiros**: tendências na transformação digital em governos estaduais e no Distrito Federal do Brasil. BID, 2021.

LEITE, K. *et al.* **Social registries for social assistance and beyond**: a guidance note & assessment tool. social protection & labor. World Bank Group, jul. 2017. (Discussion Paper, n. 1704).

LICIO, E. C. **Auxílio emergencial e *stimulus check* como medidas de enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil e nos Estados Unidos**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2883). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=3c2d130b-98fd-4f46-b1b7-cc56728052a1>.

MEDEIROS, M. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. Companhia das Letras, 2023.

MENICUCCI, T.; GOMES, S. **Políticas sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Editora Fiocruz: Rio de Janeiro, 2018.

MESQUITA, H. V. **Impactos da transformação digital no acesso aos serviços públicos pela população brasileira de baixa renda**. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.

MOROZOV, E. **To save everything, click here**: the folly of technological solutionism. Public Affairs, 2013.

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

NATALINO, M. A. C. *et al.* **Pesquisa de opinião sobre o Sistema Único de Assistência Social**: percepções de coordenadores de CRAS, CREAS e Centros POP. SAGI/MDS, 2016a. (Estudo Técnico, n. 9/2016).

NATALINO, M. A. C. *et al.* **Pesquisa de opinião sobre o Sistema Único de Assistência Social**: percepções de gestores municipais. SAGI/MDS, 2016b. (Estudo Técnico n. 3/2016).

PAIVA, A. B. de. *et al.* Assistência Social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 29, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/220719_218154_bps_29_assistencia_social.pdf.

PASSONI, I. (Coord.). **Tecnologia social no Brasil**: direito à ciência e ciência para a cidadania – caderno debates. São Paulo: Editora Raiz, 2004. Disponível em: <https://irp.cdn-website.com/c8d521c7/files/uploaded/CADERNO%20DEBATE.pdf>.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, 2016.

SNELLEN, I. Street level bureaucracy in an information age. *In*: SNELLEN, I.; DONK, W. van de. (Ed.). **Public administration in an information age** – a handbook. Amsterdã: IOS Press, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SOUZA, P. H. G.; HECKSHER, M.; OSORIO, R. G. **Um país na contramão**: a pobreza no Brasil nos últimos dez anos. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica Disoc, n. 102).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.