

"O CADASTRO ÚNICO: A CONSOLIDAÇÃO DE UMA INFRAESTRUTURA PARA PROGRAMAS SOCIAIS"

Luciana de Farias¹
Rafael de Brito Dias²

Resumo: Nos estudos sobre políticas sociais, mormente sobre o Bolsa Família, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) ainda é frequentemente tratado como uma espécie de caixa-preta, um objeto ainda escassamente explorado e efetivamente compreendido. Não obstante a elaboração e consolidação do CadÚnico envolveu uma série de relações complexas que levaram tempo para serem consolidadas. Sendo assim o objetivo do artigo é apresentar resultados de uma pesquisa que interpretou o CadÚnico como uma infraestrutura para programas sociais, dito de outra forma o estudo explorou as escolhas e relações de caráter sociotécnico imbricadas no desenho e operacionalização do Cadastro. Para isso foram realizadas entrevistas e pesquisa documental compreendendo desde a criação do CadÚnico em 2001 até o ano de 2015, tendo como marco teórico os Estudos de Infraestrutura dentro do escopo dos Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia. O artigo conclui que a trajetória do Cadastro Único revela alguns aspectos do desafio de enfrentar a pobreza como uma questão multidimensional que exige o trabalho de diversas frentes e a articulação de diversos ministérios, ao mesmo tempo em que cria um formulário e uma base de dados que busca organizar e classificar de maneira objetiva informações complexas. Com isso, esperamos contribuir para a compreensão de uma das engrenagens que movimentam os programas sociais brasileiros na atualidade.

Palavras chave: CadÚnico; Bolsa Família; Políticas Sociais; Estudos de Infraestrutura

Recebido em: 02 de janeiro de 2018

Aceito em: 15 de março de 2018

¹ Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Política Científica e Tecnológica. Instituto de Geociências – Unicamp. Contato: defariasluciana@gmail.com

² Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp. Contato: rafael.dias@fca.unicamp.br

Cadastro Único (Unified Registry): the consolidation of an infrastructure for social programs

Abstract: In Social Policy studies, especially those on Brazil's Bolsa Família, the Unified Registry for Social Programs (Cadastro Único) is most usually approached as a black box, an object still scarcely explored and understood. Nevertheless, the formulation and consolidation processes of the Unified Registry involved a series of complex relationships that have occurred throughout several years. Therefore, this paper's objective is to present the results of a research that addressed the Unified Registry as an infrastructure for social programs, exploring the sociotechnical decisions of the design and operationalization of the Registry. For that, we resorted to interviews and documental research reaching the creation of the Unify Registry, from 2001 to 2015, using a theoretical framework drawn from Infrastructure Studies and Social Studies of Technology. The paper concludes that the trajectory of the Unified Registry shows some aspects of the challenge to face poverty as a multidimensional issue what requires the work and articulation of several government departments. At the same time, this process required a single and objective formulary and a database to organize and classify complex information. The paper expects to contribute to the understanding of an important piece of current Brazilian social programs.

Key-Words: Unified Registry; Bolsa Família Program; Social Policy; Infrastructure Studies.

O Cadastro Único como uma Infraestrutura

Os programas de transferência de renda condicionada, principalmente o Bolsa Família, têm sido objeto de muitos estudos, teses e dissertações, nos quais o Cadastro Único para Programas Sociais é apresentado como uma ferramenta que viabiliza a identificação dos beneficiários do Bolsa Família – e outros programas – e que também pode servir para o planejamento de ações dos governos federal, estaduais e municipais voltadas para a população mais pobre. O CadÚnico, como também é conhecido, já foi abordado em um amplo conjunto de estudos anteriores, dentre os quais podemos destacar os de Fonseca & Roquete (2005), Lindert et al. (2007), Mostafa & Silva (2007), Soares (2010), Torres (2010), Sambiase, Barros & Andrade (2013), Amaral (2014) e Mostafa & Sátyro (2014). Entretanto, tais estudos, com exceção de Torres (2010), não aprofundam na apreciação da forma de construção e funcionamento (inclusive tecnológico) do Cadastro Único e tendem a tratá-lo como uma tecnologia pronta, fechada.

A trajetória do Cadastro Único envolve a conformação de marcos legais e institucionais das políticas sociais no Brasil, disputas de projetos e modelos de programas sociais e experiências pioneiras de combate à pobreza no país. Sua evolução se deu ao mesmo tempo em que a comunicação e as mais diversas atividades produtivas tornavam-se cada vez mais informatizadas. Portanto, propomos abordar o Cadastro Único com um olhar que não separa essas mudanças institucionais, sociais e tecnológicas. Dessa forma, utilizamos como referencial teórico os Estudos de Infraestrutura, uma abordagem ligada ao campo dos Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia (ESCT) dedicada à análise da relação entre tecnologias e os sistemas sociotécnicos que as sustentam. Caracterizamos o CadÚnico, portanto, como uma *infraestrutura* e não simplesmente como uma base de dados apoiada em um formulário.

Para os fundadores dos Estudos de Infraestrutura (EI) uma infraestrutura é definida como um substrato: algo que possibilita o movimento de outras coisas. Metaforicamente, poderia ser representada como um sistema de trilhos sobre os quais vagões correm. A infraestrutura nesta imagem é algo construído, conservado e, então, submerso em um plano de fundo invisível (Star & Ruhleder, 1996). Nessa perspectiva, “uma infraestrutura é fundamentalmente e sempre uma *relação*, nunca uma coisa” (Jewett & King, 1991 apud Star & Ruhleder, 1996, grifo das autoras, tradução livre do original em inglês³). Isso não significa que o CadÚnico não possa ser percebido como uma coisa dependendo de como se move em diferentes perspectivas - afinal, muitas vezes vemos os computadores e não as placas de silício e as conexões elétricas; ou percebemos a luz, mas não damos atenção à eletricidade ou às redes de alta-tensão. No entanto, as infraestruturas apresentam essa dualidade objeto/relação entre elementos que, “quando operam sistemicamente,

³ “Following Jewett and King [1991], we hold that infrastructure is fundamentally and always a relation, never a thing.” (Star & Ruhleder, 1994, p. 253).

não podem ser teorizadas apenas em termos do objeto. O que distingue infraestruturas de tecnologias é que elas são objetos que criam as bases nas quais outros objetos operam e, quando fazem isso, operam como sistemas” (Larkin, 2013, p.329, tradução livre do original em inglês⁴).

Para duas das fundadoras dos EI, Star & Ruhleder (1996), a pergunta que devemos fazer não é *o que é* uma infraestrutura, mas *quando* algo é uma infraestrutura. Essas autoras afirmam que um arranjo se torna infraestrutural quando ele funciona permitindo a realização de operações contínuas através das escalas espacial, temporal, material e conceitual, simultaneamente apoiando atividades e projetos amplos e locais. Star (1999) vai além desses parâmetros de escala e cunha uma definição, muito difundida entre os trabalhos posteriores dos EI, segundo a qual algo é uma infraestrutura quando se torna invisível, parte do plano de fundo, e apenas torna-se visível quando algo dá errado, quando a infraestrutura “quebra”.

Porém essa definição de infraestrutura não se aplica totalmente ao CadÚnico: em muitos casos, a visibilidade da infraestrutura é necessária para afirmar seus efeitos políticos e poéticos (Larkin, 2013). Aos programas sociais clientes do CadÚnico é necessário um trabalho de divulgação aos cidadãos para que eles conheçam seus benefícios e aos que já estão incluídos lembrem de atualizar suas informações. No entanto o foco deste artigo é demonstrar que, em certa medida, o CadÚnico se tornou “invisível” no âmbito do governo federal ao realizar seu objetivo de ser o único cadastro de famílias em situação de pobreza e pobreza extrema. Buscamos apresentar como o CadÚnico deixou de ser uma ideia e aos poucos seus arranjos se tornaram infraestruturais ao serem fundamentais para as políticas sociais, seguindo os parâmetros de Star & Ruhleder (1996), nas escalas espacial, temporal, material e conceitual.

Observando esses parâmetros, para narrar a trajetória do CadÚnico e o crescimento de seu escopo, foram realizadas entrevistas e análise documental. As entrevistas foram realizadas em 2015 com funcionários da equipe do Departamento do Cadastro Único (DECAU), da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), ambos órgãos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); da Caixa Econômica Federal (CAIXA), agente operador do Cadastro Único; e com membros da Secretaria Nacional de Assistência Social (SEAS) no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso que trabalharam na formulação e implementação do Cadastro Único entre 2001 e 2002.

Para complementar as entrevistas, a partir de sugestões dos entrevistados, foram coletadas informações de documentos oficiais e relatórios de auditoria para recuperar os problemas que ocorreram na implementação do Cadastro Único. A seleção dos relatórios levou em conta os períodos em que ocorreram mudanças nos marcos legais do Cadastro Único, no software e no

⁴ “Yet the duality of infrastructures indicates that when they operate systemically they cannot be theorized in terms of the object alone. What distinguishes infrastructures from technologies is that they are objects that create the grounds on which other objects operate, and when they do so they operate as systems”

formulário. Outro documento importante para a pesquisa foi o relatório do Grupo de Transição FHC-Lula (2002), concedido pela Dra. Ana Fonseca (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- Unicamp) que foi integrante do referido grupo. Nota-se que as informações foram coletadas por um viés *top down*, ou seja, privilegiou-se as narrativas no âmbito da gestão nacional do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família devido a uma escolha pragmática da pesquisa que considerou as limitações de recursos e tempo.

A partir das informações coletadas foi possível delinear três fases cruciais na trajetória do Cadastro. A primeira remete à sua emergência em 2001, marcada pela disputa entre os órgãos gestores de programas sociais federais e municipais e a fragmentação das ações dentro do contexto das políticas sociais no país. A segunda fase é aquela identificada pela superação dessas disputas através da unificação dos programas sociais no bojo do Programa Bolsa Família (PBF), momento no qual o Cadastro cresceu estreitamente vinculado ao crescimento e a consolidação desse Programa durante os anos 2003 a 2008. A terceira fase remete à consolidação institucional do programa e do fortalecimento de sua plataforma tecnológica, entre 2005 e 2011 (momento em que se deu também uma profunda revisão de seu formulário de coleta de dados e de seu *software*, o que resultou num alargamento de seu escopo incorporando mais programas sociais). Finalmente, apresentamos uma reflexão sobre as potencialidades e os limites da abordagem dos EI, principalmente no que concerne ao fato de que os autores que inauguraram a teorização do conceito de infraestrutura são todos do hemisfério norte.

Os primeiros Programas de Transferência de Renda Condicionada: as bases da infraestrutura do CadÚnico

Ainda de acordo com Star & Ruhdeler (1996) as infraestruturas são conceituadas ecologicamente, ou seja, elas são compreendidas a partir de sua emergência e persistência – ou falha – ao longo do tempo, assim podem ser compreendidas de forma análoga a organismos vivos, que sobrevivem, evoluem ou são extintos. Sua persistência irá depender de como a infraestrutura emergente irá agregar as práticas das diversas comunidades conectadas em torno dela. Toda infraestrutura é construída sobre uma base previamente instalada, ainda que incompleta ou imatura. Os elementos constitutivos da infraestrutura emergente competem com a inércia da base instalada e herdamos seus pontos fortes e limitações. Frequentemente novos sistemas são projetados em compatibilidade com versões anteriores e “não ter em conta essas restrições pode ser fatal ou distorcer o desenvolvimento de novos processos” (Monteiro, et al. 1994 apud Star & Ruhleder, 1996, tradução livre do original em inglês⁵). Portanto há sempre uma

⁵“(…) new systems are designed for backward-compatibility; and failing to account for these constraints may be fatal or distorting to new development processes” (Monteiro, et al. 1994).

trajetória que, em maior ou menor medida, influencia as características da infraestrutura emergente, demarcando seu alcance e impondo seus limites.

Tanto o processo de emergência quanto o de manutenção de uma infraestrutura ao longo do tempo estão sujeitos às tensões de infraestrutura: disputa entre projetos, divergências entre as suposições daqueles que a criam e daqueles que a usam e questões que envolvem o deslocamento ou a incorporação de infraestruturas já existentes (Jackson, et al. 2007). Com o intuito de apresentar a base pré-instalada na qual o Cadastro Único emerge, a seguir apresentamos os projetos que antecederam ao Cadastro Único.

Os primeiros Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) implementados no Brasil foram iniciativas municipais. Em janeiro de 1995 foram lançados no Distrito Federal pelo Governador Cristovam Buarque (filiado ao PT na época) e em Campinas pelo prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB) programas de transferência de renda para famílias com crianças que frequentassem assiduamente a escola. Esses programas partilhavam de muitas semelhanças e se multiplicaram em muitos outros municípios e estados pelo país. Em 2001, mais de mil prefeituras haviam adotado algum PTRC ao modelo dos programas do Distrito Federal e de Campinas (Lavinias, Barbosa, & Tourinho, 2001).

Após a multiplicação de experiências municipais e estaduais de PTRCs, o governo federal também lançou suas próprias iniciativas: em 1996 o Programa de erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como programa piloto; em 1999 o Agente Jovem, uma 'continuação do PETI para os adolescentes de 15 a 17 anos; em 2001 o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - Bolsa Escola, nesse mesmo ano é criado o Bolsa Alimentação e o Bolsa Renda; no ano seguinte o Auxílio Gás e em 2003 o Cartão Alimentação. O Quadro 1 apresenta detalhes desses programas.

Quadro 1 - Programas de Transferência de Renda do Governo Federal Antecedentes ao Programa Bolsa Família no Período de 1996 a 2003

Programa/Ano	Ministério	Objetivo	Valor do repasse ⁶	Cadastramento
Programa de erradicação do Trabalho Infantil, 1996	Previdência e Assistência Social	Famílias com uma renda <i>per capita</i> de até meio salário mínimo com crianças em situação de trabalho infantil	Bolsa de R\$ 25 por criança nas áreas rurais e de R\$ 40 nas áreas urbanas ⁷ , mais R\$20 por criança que participasse da "Jornada Ampliada" ⁸	Cadastro do PETI

⁶ Valores da época em que os programas foram criados, sem correções.

⁷ Municípios com uma população igual ou superior a 250 mil habitantes.

⁸ Atividades socioeducativas no contra turno escolar.

Agente Jovem, 1999	Previdência e Assistência Social	Jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias com renda <i>per capita</i> de até meio salário mínimo em situação de risco social	Bolsa R\$65 mensais por jovem	Cadastro do Agente Jovem
Bolsa Escola, 2001	Educação	Famílias com crianças de 06 a 15 anos com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 90	R\$15 por mês por criança de até 15 anos, no máximo para três crianças	Cadastro do Bolsa Escola (CADBES)
Bolsa Alimentação, 2001	Saúde	Gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade pertencentes a famílias com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 90	R\$ 15 por beneficiário, até o limite de três bolsas por família beneficiada	Cadastro do Bolsa Alimentação (CADBAL)
Bolsa Renda, 2001	Integração Nacional	População atingida pelos efeitos da estiagem na Região Nordeste e no norte do Estado de Minas Gerais	R\$ 60 por três meses	Cadastro único
Programa Auxílio-Gás, 2001	Minas e Energia	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo	R\$ 7,50 por mês, por família, pagos bimestralmente	Cadastro único
Cartão Alimentação, 2003	Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome	Famílias com renda <i>per capita</i> entre R\$ 50,01 e R\$100 sem crianças ou adolescentes na faixa etária de 0 a 15 anos	R\$ 58,00 mensais por família	Cadastro único

Fonte: Elaboração própria com base em Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001; Medida provisória nº 2.213-1, de 30 de agosto de 2001; Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de Setembro de 2001; **Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002**; Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003; site MDS, Programas Remanescentes (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2015e) ; Manual do Peti (Ministério da Previdência e Assistência Social 2004, 12), (Carvalho 2004, 51), Portaria Nº 879 De 03 De Dezembro De 2001.

O recebimento de todas as bolsas listadas acima estava sujeito à comprovação de insuficiência de renda por meio da apresentação de documentos. O pagamento das bolsas era feito pela Caixa Econômica Federal através de um cartão magnético e definiam a família como unidade beneficiária. Cada bolsa estava associada a um cartão de modo que caso uma família recebesse mais de uma bolsa, ela teria mais de um cartão. Ademais, esses programas exigiam determinadas contrapartidas de seus beneficiários, tais como a garantia da frequência escolar de crianças e adolescentes, a retirada destes de situações de trabalho degradantes, o acompanhamento do calendário de vacinas de crianças de 0 a 6 anos de idade e o acompanhamento médico de gestantes e nutrizes (Brasil, 2003).

Existiam, portanto, várias ferramentas de cadastramento, dentre as quais as maiores eram a do Bolsa Escola (CADBES), a do Bolsa Alimentação (CADBAL) e a do Cadastro Único para os

demais programas do governo federal. Além disso, municípios com programas próprios geralmente utilizavam cadastros específicos. O cenário que se apresentava, dessa forma, era de concorrência interburocrática entre diferentes esferas do governo e de sobrecarga das assistências sociais dos municípios responsáveis pela realização de múltiplos cadastramentos para o mesmo público-alvo. Eram problemas, enfim, que poderiam ser equacionados por meio da criação de uma forma de cadastramento único.

No entanto, os critérios de seleção das famílias, mesmo com seus registros de beneficiários centralizados pela Caixa, ainda eram em parte flexíveis, pois os programas delegavam às instâncias municipais a tarefa de estabelecerem fichas de cadastro ou questionários. Também os programas municipais possuíam formas diferentes de selecionar quais famílias entrariam nos programas, por exemplo no Programa de Bolsa Familiar para Educação do Governo de Brasília a seleção das famílias era feita por um complexo sistema de pontos a partir do somatório de 13 tabelas (Saboya & Rocha, 1998).

Conforme apresentaremos ao longo do artigo, a consolidação do CadÚnico vai aos poucos uniformizando os processos de seleção das famílias, o que produziu uma série de implicações. O desenvolvimento do CadÚnico esteve em constante tensão entre as necessidades locais de customização e da flexibilidade de seu uso e a necessidade de estabelecer padrões que foram fundamentais para sua continuidade e consolidação. Tecnologias de larga escala e geograficamente dispersas, como alertam Star & Ruhleder (1996), frequentemente comportam-se de forma ambígua, atuando simultaneamente como propulsoras das transformações e obstáculos da mudança.

Primeira fase: a formulação do Cadastro Único

Dada a necessidade de uniformizar os cadastramentos dos programas sociais do governo federal, o primeiro passo foi a criação de um marco institucional que surgiu do esforço da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) (coordenava o PETI e o Agente Jovem) alocada no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002). A legislação correspondente ao Cadastramento Único para Programas Sociais do governo federal foi publicada em julho de 2001 (Brasil 2001b), mas a sua operacionalização só foi iniciada em dezembro de 2002. Alguns eventos relevantes da implementação do Cadastro Único são identificados no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2: Trajetória Inicial do Cadastro Único

Mês/ano	Etapa
Julho de 2001	Decreto nº 3.877: Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do governo
Setembro de 2001	Cria-se um Grupo de Trabalho Interministerial para operacionalizar o Cadastro
Dezembro de 2001	Firma-se um contrato com a Caixa para desenvolver e operar o sistema
Janeiro de 2002	O Cadastro Único entra em operação pelas prefeituras

Fonte: Elaboração própria com base em (Fonseca e Roquete 2005, 139-140)

O CadÚnico, vale ressaltar, não acompanhou a criação do Bolsa Escola⁹, que criou seu próprio cadastro, e do Bolsa Alimentação, que, embora criado posteriormente, também optou pela criação de um cadastro próprio. Dessa forma a SEAS entrou em negociação com o MS e o MEC, que coordenavam o Bolsa Alimentação e o Bolsa Escola respectivamente, buscando a unificação desses cadastros. A disputa foi árdua, pois ambos os ministérios relutavam em abrir mão de seus cadastros, que lhes garantiam a responsabilidade sobre os respectivos programas de transferência de renda. Em entrevista realizada com agentes que acompanharam esse processo, foi apontado que a maior dificuldade foi a reação dos Ministros Paulo Renato (Educação) e José Serra (Saúde) que foram contra a unificação, pois entendiam os cadastros como vitrines eleitorais já que ambos eram pré-candidatos a Presidente.

Por fim, a SEAS conseguiu vencer a disputa argumentando pela unificação das bases de dados, de modo que os programas Bolsa Renda e Auxílio Gás, ambos criados no final de 2001, passaram a utilizar o Cadastro Único como ferramenta cadastral. Entretanto, apesar da unificação ser desejada pelos municípios, houve também um processo extenso de negociação e adaptação com as gestões locais. Afinal, a padronização de procedimentos que serve a um determinado ator pode produzir o caos para outro (Star & Ruhleder, 1996). Alguns conflitos desse processo de negociação entre municípios e o governo federal são descritos no decorrer do artigo.

Ex-funcionários da SEAS também relataram que um dos grandes desafios da construção da estratégia de unificação cadastral foi formular o que seria levantado como informação para o cadastro. Esse processo foi feito a partir de reuniões com ministérios e secretarias que seriam os clientes das informações coletadas, ignorando-se as gestões municipais neste processo. A principal dificuldade desse momento foi conciliar as demandas apresentadas por todas as áreas que contemplam as políticas sociais (saúde, educação, assistência e previdência social). Como mencionado por uma das pessoas entrevistadas, "O Cadastro ficaria enorme se todos os interesses

⁹ A criação do Programa Bolsa Escola ocorreu em abril de 2001. O Bolsa Alimentação, por sua vez, foi instituído em setembro de 2001.

fossem contemplados. Por exemplo, a área da Saúde Bucal não abria mão de saber se a criança já tinha tido cárie. Era uma informação irrelevante para alguns, mas para essa área não”.

Essa tensão entre demandas específicas e a necessidade de padronização começa a ficar evidente na elaboração do formulário, mas perpassa toda a relação entre os programas sociais e o CadÚnico e voltará a ser uma questão muito evidente nas revisões dos programas sociais e do formulário do CadÚnico conforme será abordado posteriormente. No âmbito dos Estudos de Infraestrutura entende-se que essas são tensões típicas de sistemas de larga escala. Por se tratar de um cadastro para programas sociais com gestão descentralizada em uma ampla distância geográfica que abrange contextos de municípios muito diferentes (urbanos, rurais, indígenas etc.) “tanto a necessidade de padrões comuns quanto a necessidade de tecnologias flexíveis se fortalecem. Um menor denominador comum não resolverá a demanda por possibilidades customizadas; padrões rígidos também não resolverão a questão” (Trigg e Bodker, 1994 apud Star & Ruhleder, 1996, p.112, tradução livre do original em inglês¹⁰).

Finalmente, foi criado um formulário¹¹ que começou a ser utilizado apenas para a inclusão de novos beneficiários. Nesse documento, eram solicitadas informações sobre a composição da família, características do domicílio e informações sobre o acesso à assistência à saúde. Solicitava-se, ademais, o preenchimento de campos para a identificação pessoal de todos os membros da família, com informações referentes a escolaridade e ocupação profissional, renda e alguns gastos do grupo familiar. Esse arranjo permitiu que todos os membros da família beneficiada pudessem ser identificados, e não apenas o responsável pela família, como antes era praticado.

Com o formulário pronto, faltava operacionalizar o cadastramento das famílias. Nesse momento foi definido na legislação que a CAIXA seria o agente operador do Cadastro Único, assim como era do Bolsa Escola. Isso significa que o banco público era, e ainda é, responsável pela elaboração e manutenção do *software* e do banco de dados do Cadastro. Tal decisão não foi, contudo, tomada de imediato.

A Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social (DATAPREV) chegou a desenvolver um projeto piloto em algumas cidades de Sergipe com um *software* elaborado pela empresa. O DATAPREV foi cogitado, pois possuía experiência com tecnologia da informação para políticas públicas ao administrar as prestações contributivas da segurança social. Outra opção levantada, porém preterida, foi o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), especializado em tributação e contabilidade governamental nacional. De certa forma, CAIXA e Dataprev competiram sobre o processamento de dados e desenvolvimento de sistemas para o CadÚnico, mas ter a CAIXA como agente operacional significava eliminar os custos de transação

¹⁰ *A lowest common denominator will not solve the demand for customized possibilities; neither will rigid standards resolve the issue* (Trigg and Bodker 1994).

¹¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877/impresao.htm. Acesso em: 07, maio de 2018.

entre gestão de dados e pagamento, fator que parece ter contribuído para a escolha da instituição como a operadora do Cadastro (Mostafa e Sátyro 2014).

Essa decisão também considerou o histórico de cooperações entre o banco e o governo federal. Essa nova parceria foi firmada em contrato que deveria ser renovado a cada três anos. A CAIXA possui a responsabilidade de armazenar os dados e transmiti-los ao governo federal periodicamente, além de atender os usuários do cadastro (gestores nacionais, locais e beneficiários) a respeito de dúvidas e problemas no *software* (desenvolvido por uma empresa subcontratada).

O *software*, também chamado de Sistema do Cadastro Único, consiste em outra grande tensão da infraestrutura. Vale lembrar que em 2001, momento de sua criação, recursos de informática e internet não eram ainda muito difundidos em parcela significativa dos municípios brasileiros, o que confere significado especial à experiência de desenvolvimento de dois aplicativos associados ao esforço de unificação cadastral: um que servia para o preenchimento das informações *off-line* e outro que enviava essas informações pela internet em algum ponto de acesso ou era necessário levar a informação em meio magnético (CD, disquete) para o gerente da CAIXA no município. Era um sistema análogo ao que se usava para declarar imposto de renda. Na verdade, entre 2001 e 2002 existiram cinco versões do sistema, sendo a última a implementada nos municípios – e que teve suporte até 2005. Esse arranjo técnico se traduzia na coexistência de 5.565 bases locais (uma por município), que não se comunicavam e que não permitiam a transferência do cadastro entre municípios e nem que os municípios acessassem as próprias informações. A transferência de cadastros era comumente feita por telefone, o que facilitava a ocorrência de duplicidade de cadastros, conforme relatos de entrevistados. Muitos municípios nem possuíam computador para a tarefa de digitar as informações do formulário no aplicativo e contratavam empresas para isso. O sistema, combinado com a formatação do formulário e com a falta de orientações mais precisas aos cadastradores, permitia muitas inconsistências na entrada dos dados, tais como erros de digitação e inclusão incorreta de informações – informações no lugar errado ou no formato errado – inclusive ocorrências de palavras em alguns campos (conforme citado por entrevistado que acompanha o sistema desde 2002).

Entretanto, nessa fase inicial, o principal problema da operacionalização do *software* e do cadastramento como um todo incidiu sobre a unicidade das informações, levando à ocorrência de duplicações (principalmente no registro de crianças), e a geração de vários números de identificação de beneficiário para a mesma pessoa a cada novo cadastramento. São problemas que reorientaram a trajetória da evolução da infraestrutura, conforme veremos a seguir.

O número de identificação de beneficiários e a implementação do cadastro nos municípios: dois marcos na primeira fase da evolução do CadÚnico

A atribuição de um número de identificação único para cada responsável familiar foi elemento fundamental para a viabilização de um cadastro social da complexidade e detalhamento do CadÚnico, pois ele permite que seja feita a ligação entre as informações contidas em outros cadastros e bases, relacionar indivíduos à suas respectivas famílias e domicílios e limitar possíveis duplicidades. Isso posto, há que ressaltar que atribuir um número de identificação para o CadÚnico é superar o inconveniente de que no Brasil há muitos documentos de identificação e os componentes de uma família podem ter apenas alguns ou nenhum tipo de documento de identificação (no ato do cadastramento é exigido ao menos a certidão de nascimento de todos os membros da família). Portanto os formuladores do Cadastro, junto a seu agente operador, criaram um número de identificação para fins de cadastramento e recebimento de benefícios: o Número de Identificação Social (NIS).

Esse foi um marco fundamental no avanço da infraestrutura cuja trajetória aqui analisamos. Infraestruturas se relacionam com práticas convenientes, ou *lock-ins*¹², criando convenções e sendo, simultaneamente, moldadas por práticas convenientes (Star e Ruhleder 1996). O que poderia parecer uma escolha trivial dentre uma série de outras possibilidades, contudo, acabou moldando o futuro do CadÚnico.

A maneira como foi definido o número de identificação para o CadÚnico é um exemplo de como a CAIXA incorporou suas conveniências no processo de cadastramento dos beneficiários de programas sociais, pois o NIS foi elaborado por um mecanismo que já era adotado pelo Programa Bolsa Escola, que também almejava criar um cadastro nacional de seus beneficiários. Isso exigia uma numeração padronizada para cada registro. A solução que a CAIXA encontrou para essa demanda foi cruzar os dados dos beneficiários com as bases do PIS (Programa de Integração Social), do PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e do CI (Contribuinte Individual), e a localização nesses registros seria utilizada como “código de identificação” dos beneficiários. Caso o beneficiário não estivesse registrado nessas bases de dados, ele era registrado de acordo com os conceitos e critérios do cadastramento no PIS. Essa prática também era adotada como uma forma de verificar a renda da família e evitar fraudes (conforme relato de um dos entrevistados).

No entanto, apesar da similaridade técnica, o PIS e o NIS são conceitualmente diferentes se analisados em termos de seus públicos-alvo e os fins que os originaram. O primeiro constitui um programa que pressupõe contribuição prévia e a remuneração a seus participantes está vinculada a uma relação de emprego, seguida da renda do trabalho, por outro lado o NIS

¹² O exemplo de *lock-in* comumente citado na literatura é o do teclado QWERTY que foi aderido por gerações de datilógrafos e suas limitações são herdadas pelo teclado de computador e, daí por diante, pelo *design* de móveis de computador etc. (Star e Ruhleder 1996).

representa um código de identificação, padronizado de acordo com os mesmos critérios do PIS, mas com o objetivo de servir de instrumento de entrada dos potenciais beneficiários de programas sociais – definido por renda familiar *per capita* e critérios sociodemográficos – pagos através da CAIXA que não preveem contribuição por parte do beneficiário.

Mesmo com a criação do NIS, a documentação dos membros da família integra o formulário do CadÚnico e é fundamental para mecanismos de controle da veracidade das informações e das condicionalidades dos PTRCs, mas nem sempre as famílias estão devidamente documentadas e, quando este é o caso, ao procurarem se cadastrar são orientadas a emitir os documentos que não possuem, ou seja, o CadÚnico convive com infraestruturas falhas, incompletas e até mesmo inexistentes. Outro exemplo desse tipo de convivência com infraestruturas falhas é a questão das famílias que nem sempre possuem endereço formal, moram em favelas, assentamentos, acampamentos ou estão em situação de rua. Cadastrar essas famílias a partir de um formulário que exigia um endereço foi um desafio para as assistências sociais que muitas vezes preenchem com o endereço do posto de cadastramento (conforme manifestado por alguns dos entrevistados).

Desde sua concepção, o CadÚnico possui gestão descentralizada, ou seja, o governo federal centraliza as informações, mas os municípios são os responsáveis por alcançar as famílias e coletar as informações, no entanto essa etapa inicial da implementação do CadÚnico ocorreu sem maiores testes, capacitação e retorno adequado aos municípios. “E, o mais importante, sem que se configurasse como política de Estado que, como tal, teria de passar por algum pacto federativo, por discussões republicanas sobre as metas e por normas claras e integradas de identificação social” (Fonseca & Roquete, 2005, p.140).

Esses problemas levaram à realização de uma avaliação do CadÚnico pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2003. O objetivo dessa avaliação era garantir a confiabilidade dos dados utilizados pelos programas sociais reconhecendo as dificuldades que os municípios estavam enfrentando na chamada “corrida das bolsas”. No momento da avaliação, o Cadastro continha informações de alguns beneficiários do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação, do PETI e do Agente Jovem. A SEAS orientou que os municípios deveriam cadastrar as famílias até outubro de 2002 para receberem o repasse de recursos do governo federal pela “Rede de Proteção Social¹³”, porém o TCU estimou que somente cinco estados iriam cumprir essa meta. Os motivos principais do atraso no cadastramento eram a falta de documentação das famílias, insuficiência de recursos humanos para o cadastramento, deficiências de treinamento e capacitação dos cadastradores, dificuldade no envio de informações dos municípios para a CAIXA e dificuldade de acesso às famílias (Tribunal de Contas da União 2003).

¹³ Estratégia do Governo FCH que incluía os programas de transferência de renda do período.

O nível municipal do gerenciamento do Cadastro ficou comprometido, porque não houve um diálogo entre os municípios, o estado e a união, sobre os instrumentos e ações referentes ao Cadastro Único. Não houve um teste-piloto e não foi disponibilizado um manual de instruções para os procedimentos de cadastramento e gerenciamento de modo que as orientações não eram coesas. O gerenciamento também foi comprometido pela escassa divulgação do serviço telefônico da CAIXA destinado ao atendimento dos gestores. O cadastro era feito por meio de um formulário impresso e depois digitado na base de dados, mas foram enviados menos formulários que o necessário aos municípios. O treinamento dos agentes envolvidos no cadastramento também não foi adequado (Tribunal de Contas da União 2003).

Em suma, apesar dos ministérios que geriam os programas sociais chegarem a um acordo sobre a necessidade da unificação da ferramenta de identificação socioeconômica das famílias mais pobres e da SEAS promover esforços nesse sentido, nessa fase inicial os municípios tiveram muita dificuldade em operar e gerenciar o cadastramento devido às limitações de recursos humanos que não suportavam a demanda imposta pela implementação acelerada dos novos programas de transferência de renda. Soma-se a isso o fato de que no início dos anos 2000, tantos os municípios quanto o governo federal lidavam com limitações tecnológicas da ainda recente informatização das mais diversas atividades e serviços. Devido aos problemas apresentados até então, haviam dúvidas sobre a própria continuidade do Cadastro no contexto da transição entre os governos FHC e Lula.

Segunda fase: a Unificação dos Programas de Transferência de Renda do governo federal e o Escopo da Infraestrutura

Com o objetivo de superar o cenário de sobreposição de programas sociais para o mesmo público-alvo, elevados custos de meio e concorrência interburocrática, iniciou-se o desenho do Programa Bolsa Família. O primeiro passo foi a criação do Grupo de Trabalho Interministerial, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência, do qual fizeram parte o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Assistência Social (MAS), Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e CAIXA; subgrupos temáticos: desenho, avaliação e monitoramento e estratégia de implementação; cadastro; e financiamento.

O trabalho desse GT incluiu reuniões com governadores, secretários estaduais e prefeitos (Fonseca e Roquete, 2005) e foi subsidiado pelo relatório: "Diagnóstico dos programas sociais que transferem recursos monetários, independentemente de prévia contribuição", elaborado pelo Grupo de Transição FHC-Lula em 2002 que apresentava recomendações a respeito dos PTRs e do CadÚnico, tais como a padronização da renda familiar *per capita* para efeitos de ingresso nos

programas, a atualização do público-alvo potencial dos programas a partir dos dados do CENSO de 2000 e a unificação dos cartões dos auxílios.

No intuito de unificar os dados dos cadastros de outros programas, a CAIXA criou um aplicativo de Importação Cadastral que deveria permitir a importação direta de dados de outras bases, mas ele rejeitava os dados de todos os membros de uma família caso encontrava informações fora do padrão, por exemplo, os CPFs e CEPs iniciados com o algarismo zero. Isso afetou muito os municípios de grande porte, principalmente os que contavam com programas de renda mínima próprios, pois precisaram convocar novamente as famílias para implantar o programa federal e conviver com dois cadastros (Grupo de Transição FHC-Lula 2002).

A validação do CadÚnico foi estabelecida no desenho do Programa Bolsa Família (PBF) através da instituição de metas de cobertura baseadas na identificação do número de habitantes dentro do perfil do Programa de acordo com o CENSO – os chamados mapas da pobreza. A questão do acesso aos dados para os municípios também foi resolvida de maneira mais imediata com a implantação de uma nova versão do *software* do Cadastro Único, que também incluía módulos de manutenção e atualização de dados. A revisão do formulário, por sua vez, foi finalizada em 2008. Esses ajustes contribuíram para o aprimoramento do sistema e seu posterior desenvolvimento.

Para fins do desenho do PBF, foi decidido pela continuidade da *família* como unidade beneficiária e das condicionalidades relacionadas à educação e saúde do Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Outras decisões importantes foram tomadas, a saber:

1. Não emitir novos cartões com o nome Bolsa Família para reduzir custos operacionais e eventuais dificuldades dos beneficiários e do agente operador na distribuição, conferindo racionalidade no uso dos recursos públicos, sendo assim a família poderia escolher em qual cartão dos programas anteriores ela receberia o PBF;
2. O novo cartão teria espaço para o símbolo do município e do estado e seria ele próprio a corporificação do pacto federativo;
3. Começar a implementação com as famílias que já estavam no Cadastro Único;
4. Assumir os compromissos da implementação do Programa Cartão-Alimentação, ou seja, maior ênfase nas regiões do semiárido nordestino;
5. Classificar as famílias em duas classes de renda familiar *per capita*: Até R\$ 50,00 (pobreza extrema) e maior que R\$ 50,00 até R\$ 100,00 (pobreza). Essa decisão levou em conta os limites de renda fixados pelos dois principais programas BE e BA de R\$ 90,00 e R\$ 100,00 respectivamente. Logo, em tese, não haveriam famílias incluídas nesses programas com renda familiar *per capita* maior que R\$ 100,00, então o PBF conseguiria abranger todos os beneficiários dos programas BE e BA;

6. A renda da família seria autodeclarada, ou seja, não haveria exigência de comprovantes (Fonseca & Roquete, 2005, pp. 144-145).

Um dos objetivos do PBF era promover a intersetorialidade dos programas sociais através da articulação entre diversos ministérios e diversas áreas do governo e manter a gestão descentralizada dos programas anteriores, mas dessa vez de maneira formal: “Diferente dos programas anteriores, o PBF só foi implementado após a pactuação com todos os estados” (Fonseca & Roquete, 2005, p. 147).

Nesse processo, após a criação do MDS em janeiro de 2004, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família passaram a integrar a mesma estrutura organizacional, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania (SENARC) com seus três Departamentos: Gestão do Programa de Transferência de Renda, Operação e Cadastro Único. Desde então, sob a perspectiva orçamentária, o CadÚnico passou a ser considerado uma ação do aludido programa de governo.

No entanto, a escolha por manter o CadÚnico teve de ser defendida pelo MDS, agora não mais dos interesses setoriais dos ministérios, mas da opinião pública. As limitações da implementação do Cadastro reconhecidamente interferiram na concessão das bolsas, na ampliação dos programas recém-criados e depois unificados. Nessa direção, um dos entrevistados lembrou que a mídia frequentemente apresentava casos de pessoas que recebiam benefícios indevidamente ou de pessoas que deveriam receber, estavam cadastradas, mas ainda aguardavam os cartões.

Fonseca & Roquete (2005) afirmam que antes da transição de governo pouco se discutia sobre o Cadastro Único ou outros cadastros sociais do país. Pelo contrário, o governo FHC apresentava o Cadastro como uma radiografia confiável sobre os pobres, fato que “não se mostraria real tanto no quantitativo de famílias cadastradas quanto na qualidade dos dados” (p.139). Essa desconfiança também estava relacionada ao fato do PBF não exigir comprovação de renda às famílias. O Bolsa Família não utiliza os mecanismos conhecidos como *means testing*, que fazem a avaliação da situação de pobreza da família por meio da comprovação da renda monetária, pois, embora essa comprovação pudesse permitir uma focalização aparentemente eficaz, seu uso apresenta custos em termos de estigmatização e elevados esforços e custos administrativos (Barr 2004).

Outra opção cogitada foi o *proxy means test*, meio pelo qual se faz o uso da verificação da renda por teste de elegibilidade multidimensional através de indicadores considerados correlacionados com a pobreza (baixa escolaridade, não possuir determinados bens duráveis, tipo da moradia etc. “Muitas vezes, tais indicadores são agrupados em um único indicador ou índice multidimensional de pobreza, por meio de metodologias diversas e pesos diferenciados para cada dimensão utilizada” (Soares 2010, p.40) – como no caso do Bolsa Escola de Brasília, que utilizava pontuação para selecionar os beneficiários. O desenho desses indicadores almeja o

estabelecimento de variáveis que estejam fora do controle do indivíduo, de forma a minimizar desincentivos e que sejam de fácil observação, para agilizar a administração do Programa (Castañeda & Lindert, 2005).

No caso do PBF, embora o Formulário do CadÚnico recolha variáveis socioeconômicas, o que efetivamente define o público-alvo é a renda familiar *per capita* e esta não é verificada. A opção pelo Teste de Renda Não-Verificada é mais barata que as outras e é a alternativa mais viável, particularmente em situações nas quais são necessárias decisões rápidas. Neste caso, a precisão da focalização pode ser razoável, pois está combinada com a focalização geográfica, ou seja, não é menos eficiente que os outros dois tipos de verificação. Por outro lado, essa prática é considerada pouco transparente e, por isso, gera mais desconfiança considerada como um incentivo à subdeclaração de renda (Castañeda e Lindert, 2005).

A auto-declaração também é aplicada para todas as informações do formulário e isso possui implicações importantes para a atualização das informações, principalmente da escola das crianças e do posto de saúde que a família frequenta. A média de atualização das informações do CadÚnico é de 13 meses, embora haja a exigência que as famílias atualizem a cada 24 meses sob pena de ficarem sem receber os benefícios (conforme apontado nas entrevistas realizadas).

Essa é umas das principais tensões da relação entre o CadÚnico e o PBF. Entrevistados reconhecem que o indicador de renda é questionável, pois a pobreza não se manifesta exclusivamente pela renda, mas essa foi a opção dos formuladores do PBF, pois não houve um consenso sobre a possibilidade de adoção de um *ranking* ou escala de pobreza. Na época não havia meios de operacionalizar esse tipo de verificação, principalmente porque eles consideravam que a pobreza varia de acordo com a região, então no momento da formulação do PBF foi decidido continuar pelo indicador de renda, assim como já era feito nos programas anteriores¹⁴ (de acordo com o que foi relatado por dois entrevistados). Entretanto, o tema da linha de pobreza é uma discussão permanente e foi retomada em 2005 nas discussões sobre o novo formulário do Cadastro Único e em 2011 na formulação do Plano Brasil Sem Miséria, mas não chegou a ser mudado em nenhuma dessas ocasiões.

Outra decisão importante tomada na formulação do PBF e que afetou o CadÚnico foi em relação ao papel dos municípios no cadastramento, pois foi cogitado que empresas ou ONGs realizassem essa atividade evitando a suposta prática do uso das bolsas para compra de votos. No entanto, essa ideia não foi levada a cabo, pois retirando "(...)" da esfera governamental a tarefa do cadastramento seria abrir mão de envolver todos os entes governamentais na missão de erradicar

¹⁴ Sobre essa escolha nos programas antecedentes, conseguimos a informação sobre essa decisão no Bolsa Escola. Como não existe uma linha de pobreza única no Brasil, no Bolsa Escola utilizou-se a comparação de estudos de cestas de alimentos que geralmente ficavam em torno de ¼ de salário mínimo, então se definia como linha de pobreza o dobro da cesta de alimentos (meio salário mínimo) (conforme informado em entrevista com ex-funcionário do Ministério da Educação de 2002 a 2004).

a miséria e diminuir a desigualdade social, entregando tal tarefa às mãos caritativas e privadas, embora engajadas” (FONSECA e ROQUETE 2005, 141).

Nessa fase de formulação do PBF, o Cadastro Único ainda era considerado um desafio aberto para os gestores, técnicos e pesquisadores e carecia de propostas para reverter os problemas identificados. No intuito de promover o levantamento e o debate de propostas, foi realizado em 2003 o I Seminário Nacional do Cadastro Único, que reuniu gestores federais, estaduais e municipais. A consequência mais imediata desse seminário foi a constituição de coordenações unificadas de cadastramento nos estados e municípios.

Ainda assim, os municípios demandavam um apoio do governo federal para conseguirem cumprir devidamente o papel de alcançar as famílias para os programas sociais. Em 2006, diante da necessidade de atualizar as informações cadastrais de toda a base de dados do CadÚnico, e reconhecendo que muitos municípios não contavam com recursos suficientes para as atividades que a gestão do Bolsa Família exigia, o governo federal criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse índice visa medir a qualidade da gestão local do PBF, tanto dos estados quanto dos municípios. O índice varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão. Com base nesse indicador o MDS calcula o valor dos recursos financeiros que serão repassados do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Estadual de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social para fins da gestão do PBF. Dessa forma o governo federal co-financia e avalia a qualidade da gestão local do PBF e do Cadastro Único considerando como critérios: a validade e a atualização dos cadastros e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação. Existem dois tipos de IGD, o Municipal (IGD-M) e o Estadual (IGD-E) (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014).

Terceira fase: a versão 7 do Cadastro Único para Programas Sociais e sua consolidação

Apesar de ter sido cogitado ainda em 2002 pelo grupo de transição FHC-Lula, sugerido novamente em 2004 no I Seminário do Cadastro Único, a elaboração do novo formulário para o CadÚnico apenas ocorreu efetivamente entre setembro de 2005 e setembro de 2007. A revisão foi feita a partir de reuniões e oficinas realizadas nesse período com a participação de diversas instituições, dentre as quais destaca-se o MDS, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e vários ministérios e secretarias parceiros do MDS¹⁵. Esses atores também participaram de Grupos de Trabalho voltados a discutir

¹⁵ Outras instituições que participaram de algumas reuniões e oficinas foram: Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, representantes de programas sociais do Chile (Mideplan) e do México (Oportunidades) e pesquisadores de universidades públicas; de acordo com a Nota técnica de elaboração do formulário do Cadastro Único (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007).

conceitos complexos como “Pessoas com deficiência” (portadoras de necessidades especiais), “Família e domicílio” e “Trabalho infantil”. O processo também contou com a realização de uma consulta pública e de pré-testes em municípios selecionados (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2007).

O resultado desse processo foi um formulário principal e dois suplementares¹⁶ (o Formulário Suplementar 1, que indaga sobre a vinculação da família a programas e serviços oferecidos pelo governo federal e o Formulário Suplementar 2, a ser preenchido somente por pessoas em situação de rua). Muitos conceitos e critérios desse novo formulários foram padronizados com os utilizados pelo IBGE. O formulário principal:

“(…) é o instrumento básico de coleta de informações para o Cadastro Único, que permite a identificação do domicílio e da família e cada um de seus componentes. Neste formulário, é possível listar até 12 moradores do domicílio e cadastrar 6 de seus componentes. Esse formulário está estruturado em 10 blocos: Bloco 1 – Identificação e Controle; Bloco 2 – Características do Domicílio; Bloco 3 – Família; Bloco 4 – Identificação da Pessoa; Bloco 5 – Documentos; Bloco 6 – Pessoas com Deficiência; Bloco 7 – Escolaridade; Bloco 8 – Trabalho e Remuneração; Bloco 9 – Responsável pela Unidade Familiar (RF); Bloco 10 – Marcação Livre para o município [ocorrência de trabalho infantil na família] (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2015)

Com o formulário pronto foi dado início à elaboração da versão 7 do *software*. Entre 2007 e 2008, um Grupo de Trabalho com a participação da área de negócios e da área de tecnologia da CAIXA, oito prefeituras piloto (que participaram de várias etapas do processo) e o próprio MDS realizaram a elaboração do novo sistema (segundo relatos de dois entrevistados). A ideia de um sistema *online* visava resolver, entre outras questões, o problema da duplicidade de cadastros e a frequente perda de dados pelo município, pois como os dados ficavam no local era frequente o caso de perda das informações. Os municípios não costumavam fazer *backups* e estavam sujeitos a toda sorte como quebra ou roubos de computadores. Ainda que a CAIXA possuísse uma cópia dessas informações, isso era sempre inconveniente aos municípios. Com o sistema *online* existe apenas a base nacional que é atualizada a cada mês com as informações inseridas diretamente por meio de uma página da internet sem necessidade da instalação de *softwares*. Os municípios podem acessar os cadastros diretamente pelo site e podem solicitar cópia da base de dados ao MDS (conforme descrito por um dos entrevistados).

Sendo assim o novo sistema dependeria totalmente da internet, então cogitou-se também manter uma versão *off-line* para os municípios sem acesso. Duas pessoas envolvidas com

¹⁶ Os formulários estão disponíveis no link: < <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/a-gestao-do-cadastro/processo-de-cadastramento/formularios> > Acesso em: 10 de maio, 2018.

o desenvolvimento do cadastro informaram que, no decorrer do projeto, percebeu-se que era mais fácil levar a internet para os municípios do que manter as duas versões. Esse problema foi resolvido com uma parceria com o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) do Ministério da Defesa que a partir de 2011 instalou antenas de internet via satélite em parceria com as prefeituras dos municípios da área da Amazônia Legal. As antenas foram instaladas exclusivamente para fins do Cadastro Único nesses municípios (Ministério da Defesa 2011).

Entre 2008 a 2014 foi feita a implantação gradual do sistema *online*, sendo que o período mais intenso de testes e ajustes ocorreu entre 2008 e 2011 quando o sistema estava já operando de maneira mais regular. Alguns municípios que ainda não se declaravam aptos em termos de tecnologia e recursos humanos foram aderindo à nova versão mais tardiamente. A partir de 2014, a versão 6 foi totalmente descontinuada, segundo relatos de entrevistados que participaram do desenvolvimento da versão 7.0 do sistema.

De acordo com os entrevistados, as principais melhorias do sistema da Versão 7 é a centralidade da base de dados e a verificação de documentos como CPF e Título de Eleitor no momento da entrada do dado o que contribui para a queda da duplicidade de cadastros e a qualificação das informações. Por outro lado, ainda que todos os municípios hoje possuam acesso à internet, esse serviço nem sempre é estável.

A operacionalização do Sistema do CadÚnico totalmente *online* e o fato de se ter levado acesso à internet para fins de cadastramento aos municípios que tinham problema com isso ilustra o conceito de saliente reverso cunhado por um dos fundadores dos Estudos da Infraestrutura. Hughes (1983; 1987), inspirado no vocabulário militar, sugere que quando um sistema tecnológico apresenta obstáculos - ou pontos fracos - em seu desenvolvimento é necessária uma ação coletiva e concentrada para a superação desses obstáculos que, uma vez identificados, os salientes reversos sejam traduzidos em problemas críticos, cuja solução viabiliza a continuação do processo de expansão do sistema em questão.

Na verdade, o conceito de saliente reverso se aplica a toda a trajetória do CadÚnico, mas a questão da operacionalização online foi crucial para uma expansão significativa do escopo da infraestrutura. Com as melhorias na qualificação das informações e na unicidade dos cadastros propiciadas pelo novo formulário e pelo novo sistema, o CadÚnico já era utilizado em 2014 por 30 programas federais de oito Ministérios, dois institutos nacionais e duas agências reguladoras, de acordo com informações concedidas pela SENARC¹⁷ via e-mail. Isso significa que muitos programas e ministérios compartilham os conceitos imbricados no formulário do Cadastro.

Essa ampliação decorreu-se da criação de diversos programas sociais no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria criado em 2011 que trazia na legislação desses programas que o CadÚnico seria

¹⁷ Lista atualizada com 23 programas que utilizam o CadÚnico disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programas-e-beneficios>> acesso em: 10, maio de 2018.

a ferramenta de seleção das famílias (Brasil 2011). A partir desse crescimento outros ministérios passaram a conhecer o Cadastro Único e utilizá-lo em suas políticas como meio de definir público alvo de suas ações de pagamento de bolsas, priorização de atendimento ou redução e isenção de taxas. Isso nos fornece elementos para considerar que o Cadastro Único está efetivamente consolidado como uma infraestrutura para programas sociais.

O uso do CadÚnico por vários órgãos representa que dificilmente algum ministério irá empenhar a iniciativa de criar outro cadastro do mesmo tipo, por um lado isso é favorável para a perpetuação do CadÚnico, por outro significa que conceitos importantes para as políticas sociais como “pobreza” e “renda familiar” vão cada vez mais se fechando. Isso não significa que esses conceitos estejam fechados para sempre, mas discutir e mudar esses conceitos torna-se cada vez mais dispendioso, pois envolveria um trabalho de readequar uma extensa rede de relações que envolveria novas negociações com o seu agente operador, os ministérios, os municípios, os cadastradores, os beneficiários dos programas sociais e outros clientes do CadÚnico. A trajetória das escolhas técnicas, sociais e organizacionais estabelecidas no presente terão consequências a longo prazo – “a cada novo *lock-in* uma aura de inevitabilidade sobre as escolhas técnicas e organizacionais são construídas” (Bowker, Baker, Millerand, & Ribes, 2010 P.101, tradução livre do original em inglês).

Conclusão

O ambicioso projeto de se ter uma única fonte de informações sobre beneficiários de programas de transferência de renda e outros programas sociais de todo o país precisou passar por um longo processo de negociações entre diversas instituições. Ao narrar a trajetória do CadÚnico buscou-se deixar claro que a construção de infraestruturas exige um conjunto de atividades que combinam dimensões técnicas, sociais e institucionais. Decisões diárias em termos de *design* de infraestrutura, desenvolvimento e promulgação de normas envolvem essa combinação. Não há correções puramente técnicas, tampouco são elas estritamente sociais (Bowker, Baker, Millerand, & Ribes, 2010).

O Cadastro Único constitui um esforço importante no sentido de se buscar desenvolver uma infraestrutura para programas sociais com as características típicas de um país como o Brasil. A despeito dos claros avanços alcançados, a infraestrutura que se organizou a partir do início dos anos 2000 foi confrontada com certas limitações, como quedas ou lentidão da conexão de internet em certos municípios, ou como pela precariedade dos serviços relacionados a saúde e educação, fundamentais na operacionalização do Programa.

É preciso, assim, refletir também sobre os limites do alcance dos Estudos sobre Infraestrutura para analisar aspectos da realidade de países em desenvolvimento. Afinal o que os EI dizem sobre as infraestruturas falhas ou incompletas? Não muito. Para Edwards (2003) a noção de infraestrutura como invisível só é adequada ao mundo desenvolvido, pois no Sul global uma classificação de infraestrutura nesse contexto pode ser consideravelmente diferente, uma vez que serviços básicos como água, energia e comunicação falham rotineiramente. Howe et. al (2016) têm a mesma ideia de que “em grande parte do Sul global, um aparelho de infraestrutura keynesiana de alto funcionamento nunca existiu” (2016, p. 550, tradução livre do original em inglês¹⁸). Para esses autores essa diferenciação é necessária para entender que no Norte global existem infraestruturas que eventualmente são negligenciadas, abandonadas e levadas a deteriorarem-se, diferente do Sul global no qual falhas infraestruturais persistentes ou a ausência de infraestruturas é a norma (Howe et. al., 2016).

Essas afirmações sobre Norte e Sul global reforçam ideais de infraestrutura muito ligados ao processo de modernização no qual noções de redes de infraestruturas racionalmente planejadas e igualmente distribuídas são uma ideologia poderosa que se contradizem com o surgimento de uma infinidade de redes e espaços especializados, privatizados e personalizados nos grandes centros urbanos (Graham & Marvin, 2001). Sendo assim, ao invés de afirmarem sobre o funcionamento fluído das infraestruturas do Norte Global, esses estudos deveriam questionar não só “quando algo é uma infraestrutura”, mas principalmente para quem essas infraestruturas funcionam tão bem e para quem elas falham, dado que “toda visibilidade é situada e o que é plano de fundo para uma pessoa é um objeto diário de preocupação para outra” (Larkin, 2013, p. 336, tradução livre do original do inglês¹⁹).

O CadÚnico não só convive o tempo todo com falhas e incompletudes como também muitas vezes faz essas falhas ficarem mais evidentes, por exemplo a falta de documentação das famílias, falta de acesso a direitos básicos como moradia, saúde e educação. Contudo essas falhas infraestruturais não impedem que o CadÚnico produza efeitos na vida das pessoas e nas instituições relacionadas a ele. Seria interessante em pesquisas futuras abordar a convivência com essas questões e como a infraestrutura instalada para atender as demandas de cadastramento, por exemplo a internet via satélite e as estratégias de busca ativa²⁰, foram aproveitadas ou não para outros fins nos municípios, ampliando a abordagem dos IE sobre as infraestruturas do Sul global, ao invés de apenas assumir que elas não correspondem às expectativas de seus projetos iniciais.

¹⁸ “in much of the Global South a high-functioning Keynesian infrastructural apparatus never existed” (Howe et. al, 2016, p. 550).

¹⁹ toda a visibilidade está situada e o que é fundo para uma pessoa é um objeto diário de preocupação para outra” (Larkin, 2013, p. 336).

²⁰ Em alguns municípios cadastradores vão de porta em porta para cadastrar as famílias com o perfil que os programas sociais atendem. Essa iniciativa chama-se Busca Ativa.

Por fim, consideramos pertinente destacar que os resultados da pesquisa não foram suficientes para propiciar uma visão detalhada da relação entre os cadastradores, o *software* e os beneficiários, algo que demandaria um trabalho de observação mais extenso. Entretanto, sugerimos que pesquisas futuras busquem se debruçar sobre a plasticidade do formulário do cadastro. Não se trata de um mero detalhe, mas de uma característica que condiciona muitos aspectos da operacionalização do Programa Bolsa Família. Um exemplo disso é que o preenchimento de alguns campos do formulário permite certo grau de subjetividade por parte do cadastrador. Seria interessante verificar em que medida a atuação desses atores se aproxima ou se afasta daquela esperada pelos formuladores no ato do preenchimento dos formulários.

Referências

- Amaral, Diniz. 2014. O Papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria. In T. Campello, T. Falcão e P. Vieira (orgs.), *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, p. 25-97.
- Barr, Nicholas. 2004. *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowker, Geoffrey C.; Baker, Karen; Millerand, Florence e Ribes, David. 2010. Toward Information Infrastructure Studies: Ways of Knowing in a Networked Environment. In J. Hunsinger et al. (orgs.), *International Handbook of Internet Research*. Pittsburgh: Springer Science+Business Media, p.97-117.
- Brasil. 1997. Lei nº 9.533: Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Brasília, DF.
- _____. 2001. Decreto nº 3.877: Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: Distrito Federal.
- _____. 2007. Decreto nº 6.135: Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília: Distrito Federal.
- _____. 2011. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011: Institui o Brasil Sem Miséria. Brasília: Distrito Federal
- Carvalho, Inaiá Maria Moreira. 2004. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *São Paulo em Perspectiva*, 8(4): 50-61.
- Castañeda, Tarsicio e Lindert, Kathy. 2005. *O desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar: lições da américa latina e dos estados unidos*. Brasília: Banco Mundial.

Edwards, Paul. N. 2003. Infrastructure and Modernity: Force, time and social organization in the history of sociotechnical systems. In T. Misa, P. B. e A. Feenberg (orgs.), *Modernity and Technology*. Cambridge: MIT Press, pp. 185-285.

Fonseca, Ana Maria Medeiros da e Roquete, Claudio. 2005. Proteção Social e Programas de Transferência de renda: o Bolsa-Família. In A. Viana, P. Eduardo, M. Elias e N. Ibañes (orgs.), *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. São Paulo: Editora HUCITEC, p.123-149.

Fonseca, Ana Maria Medeiros e Montali, Lilia. 1996. O Programa de Renda Mínima de Campinas: Uma estratégia de combate à pobreza urbana. Caxambu: XX Encontro Anual da ANPOCS Caxambu.

Graham, S. e Marvin, S. 2001. *Splintering Urbanism: Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Londres: Routledge.

Grupo de Transição FHC-Lula. 2002. Relatório: Diagnóstico dos programas sociais que transferem recursos monetários, independentemente de prévia contribuição (mimeo).

Hanseth, Ole e Monteiro, Eric. 1998. Understanding Information Infrastructure. Manuscrito. Disponível em: <<http://heim.ifi.uio.no/~oleha/Publications/bok.pdf>>, Acesso em: 21 maio 2018.

Howe, Cymene et al. 2016. Paradoxical Infrastructures: Ruins, Retrofit, and Risk. *Science, Technology, & Human Values*, 41(3): 547-565.

Jackson, Steven; Edwards, Paul; Bowker, Geoffrey e Knobel, Cory. 2007. Understanding Infrastructure: History, heuristics and cyberinfrastructure policy. *First Monday*, 12(6): 1-9.

Lavinias, Lena, Barbosa, Maria Lígia e Tourinho, Octávio 2001. *Assessing Local Minimum Income Programmes in Brazil*. Geneva: Banco Mundial.

Larkin, Brian. 2013. The Politics and Poetics of Infrastructure. *Annual Review of Anthropology*. 42: 327-347.

Lindert, Kathy ; Linder, Anja ; Hobbs, Jason e Brière, Bénédicte de la. 2007. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. *Discussion Paper n° 0709*. Washington: World Bank.

Ministério da Defesa. 2011. Sipam inicia instalação de antenas para cadastrar famílias em programas sociais na Amazônia. 16 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3838-16112011-defesa-sipam-inicia-instalacao-de-antenas-para-cadastrar-familias-em-programas-sociais-na-amazonia->> Acesso em: 21 maio de 2018.

Ministério da Previdência e Assistência Social. 2004. Manual do PETI. Brasília: MPAS.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015. Formulários do Cadastro. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/a-gestao-do-cadastro/processo-de-cadastramento/formularios> > Acesso em: 21 maio 2018.

_____. 2014. Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Brasília.

_____. 2007. Nota Técnica de Elaboração do Formulário do Cadastro Único. (mimeo), Brasília.

_____. 2015. Perguntas Frequentes: Quais são os Programas Remanescentes? Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes>> Acesso em: 27 jun. 2015.

Mostafa, Joana, e Sátyro, Natália G. D. 2014 Cadastro Único: a registry supported by a national public bank. Working Paper n° 126. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth/United Nations Development Programm.

Saboya, João, e Rocha, Sônia. 1998. Programa de Renda Mínima: Linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do DF. In A. L. Lobato (org.) *Garantia de Renda Mínima: Ensaios e Propostas*, Brasília: IPEA, p. 251-285.

Sambiase, Ana Gabriela Fillipi; Barreto, Bruna Barros e Rorigues, Keli de Andrade. 2013. Estratégias para o aprimoramento contínuo do cadastro único: Plano de Monitoramento da Gestão Municipal. *Revista Brasileira de Monitoramento e Gestão*, (6): 92-107.

Silva e Silva, Maria Ozanira. 1996. Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: nova forma de política social? *Cadernos de Pesquisa NEPP*, (29): 1-128.

Soares, Bárbara Cobo. 2010. Sistemas focalizados de transferência de renda: contextos e desafios ao bem-estar. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Star, Susan Leigh, e Ruhleder, Karen. 1996. Steps Toward an Ecology of Infrastructure: Design and Access for Large Information Spaces. *Information Systems Research*, 7(1): 111-134.

Star, Susan Leigh. 1999. The ethnography of infrastructure. *American Behavioral Scientist*, 43 (3): 377-391.

Torres, José Carlos da Exaltação. 2010. O Cadastro Único na identificação e classificação de quem são os pobres no Brasil. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia.

Tribunal de Contas da União. 2003. Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: TCU.

