

Experiência: Processos de qualificação do Cadastro Único de políticas sociais do Governo Federal

Departamento do Cadastro Único
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

Responsável: Lúcia Modesto Pereira

Equipe: Rosani Evangelista Cunha, Ana Machado Vieira

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco C, Sala 452
Brasília-DF
Tel.: (61) 3433-1254
E-mail: lucia.modesto@mds.gov.br

Data de início da implementação da experiência: Março de 2005

RESUMO DA EXPERIÊNCIA

Durante os anos de 2005 e 2006, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS), por intermédio do Departamento do Cadastro Único, conduziu uma série de ações com o objetivo de aprimorar os procedimentos envolvidos na gestão do Cadastro Único (CadÚnico), contribuindo para a melhoria da fidedignidade e da qualidade dos dados cadastrais e, por conseguinte, dos mecanismos de seleção e acompanhamento dos programas que utilizam o CadÚnico como base de identificação e seleção de seu público-alvo, em especial, do Programa Bolsa Família.

Este trabalho apresenta as ações conduzidas para a melhoria e o fortalecimento da gestão do Cadastro Único entre janeiro de 2005 e outubro de 2006, bem como o impacto dessas ações para a gestão dos programas usuários do CadÚnico. Além das ações diretas relativas à gestão do CadÚnico, são também descritas outras ações da Senarc que, embora não coordenadas pelo Departamento de Cadastro Único, influenciaram diretamente as ações realizadas por esse Departamento.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ANTERIOR

O Cadastro Único é a base de informações socioeconômicas de 16 milhões de famílias e 64 milhões de pessoas em situação de pobreza no Brasil. É a fonte de informação e gestão para acesso das famílias a programas sociais do Governo Federal, como o Programa Bolsa Família.

Até o início de 2005, o MDS não dispunha de uma cópia da base de dados do CadÚnico. Durante esse período, o cadastro estava sob a responsabilidade exclusiva da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é o agente operador do Programa Bolsa Família. A falta

de acesso aos dados representava obstáculo concreto ao exercício da gestão do Cadastro, impedindo a avaliação dos dados e a construção de estratégias específicas para sua melhoria. Tal situação contribuía para a fragilidade do arranjo institucional do MDS, além de enfraquecer os mecanismos de gestão do Programa Bolsa Família e dos demais programas usuários do CadÚnico.

Entre outubro e dezembro de 2004, o Programa Bolsa Família foi alvo de diversas denúncias envolvendo irregularidades advindas de fragilidades e inconsistências das informações cadastrais. O período subsequente foi caracterizado pelo debate acerca do descarte das informações constantes na base do CadÚnico e o início de um processo geral de recadastramento, a se iniciar pelos beneficiários do Programa Bolsa Família.

A necessidade de realizar um diagnóstico da qualidade dos dados da base cadastral revelou-se cada vez mais importante para a definição das estratégias que deveriam ser adotadas para a diminuição das inconsistências presentes na base de dados. O acesso à base era fundamental para que o MDS pudesse realizar uma avaliação mais apurada da qualidade dos dados registrados. Sendo assim, em janeiro de 2005 o MDS iniciou processo de internalização da base nacional do CadÚnico, seguida de seu diagnóstico.

Adotou-se, para a realização dessa avaliação preliminar, uma metodologia baseada em testes estatísticos que considerava:

a) as variáveis não preenchidas; b) as informações inesperadas; c) a identificação de multiplicidades cadastrais. Durante a execução desse pré-teste, os seguintes critérios de verificação foram utilizados: (i) verificação de duplicidades em relação ao Número de Identificação Social (NIS); (ii) verificação de duplicidades, segundo critérios estabelecidos pelo agente operador, ou seja, pessoas que poderiam ter sido identificadas como homônimos e deveriam possuir somente um NIS; (iii) verificação de duplicidades de acordo com os novos critérios estabelecidos pelo MDS para a realização do pré-teste; (iv) verificação de informações inconsistentes mediante o cruzamento de variáveis; (v) crianças com mais de um responsável legal; e (vi) avaliação da renda per capita da família.

A análise preliminar apontou que não seria necessário descartar todas as informações constantes na base de dados. As informações registradas poderiam ser validadas pelos municípios a partir de estratégias a serem definidas pelo MDS. Além disso, a realização dessa avaliação possibilitou o mapeamento do perfil de problemas encontrados na base cadastral, possibilitando melhor desenho das estratégias a serem adotadas.

Identificou-se, também, que uma das principais fontes dos problemas existentes na base nacional estava relacionada à baixa qualidade do sistema de entrada e de manutenção de dados utilizados pelos municípios para a inclusão e a manutenção das informações das famílias no Cadastro Único. O desenho desse aplicativo, além de tecnologicamente defasado, não incorporava a funcionalidade de checagem de informações inconsistentes antes da inclusão na base de dados local.

Outro fator relevante da causa dos problemas cadastrais dizia respeito à inexistência de regras e de procedimentos claros a serem seguidos pelos municípios com relação à coleta e à validação das informações. Por essa razão, a inclusão dos dados de novas famílias e a atualização das informações existentes no CadÚnico não eram compreendidas pelos municípios como sendo um processo contínuo e permanente. Ressalte-se que a não-atualização das informações cadastrais poderia acarretar a redução do grau de focalização dos programas usuários do Cadastro.

Outra questão importante estava relacionada à precariedade de recursos por parte dos municípios – pessoas, equipamentos, conectividade – para a implementação do

cadastro de forma contínua, uma vez que a complexidade do processo requer equipes multidisciplinares capacitadas e infra-estrutura adequada.

Ainda cabe ressaltar que os critérios de elegibilidade e demais características determinantes do valor do benefício da família eram considerados apenas no momento da seleção. Após esse momento, não havia a repercussão das alterações cadastrais sobre a base de gestão do Programa Bolsa Família. Ou seja, as alterações cadastrais não impactavam na folha de pagamentos.

DESCRIÇÃO DA INICIATIVA

Para lidar com os problemas detectados com a gestão do Cadastro Único, foi feita uma abordagem multi-estratégica com o objetivo de depurar os dados do CadÚnico, estabelecer um processo consistente de atualização de dados, fortalecer a parceria entre os diversos atores do processo, especificar e implementar um modelo de gestão do Cadastro Único garantidor da qualidade dos dados e de obtenção otimizada dos resultados em todas as dimensões sociais envolvidas no problema.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

O objetivo a que se propôs a iniciativa foi a melhoria do processo de Gestão do Cadastro Único, com vistas a alcançar os seguintes resultados:

- aumento do percentual de cadastros válidos para 90%;
- redução de 25% das famílias com evidências de renda per capita superior à estabelecida no programa;
- redução de 45% do número de municípios que não atuam no controle das condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- melhoria da gestão municipal dos programas sociais.

Público-alvo da iniciativa

O público-alvo do processo é constituído pelos gestores do Programa Bolsa Família – do Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além do agente operador (CAIXA), do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde.

O público-alvo indireto da ação foram as famílias com renda per capita de até 1/2 salário mínimo, o que representa, segundo estimativas baseadas na PNAD 2004 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), aproximadamente 16 milhões de domicílios e 65 milhões de pessoas. Além do Programa Bolsa Família, principal usuário e programa estruturante do Cadastro Único, a qualidade da gestão de outros programas também foi impactada pelas ações desenvolvidas no âmbito do Cadastro: a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; b) Programa Agente Jovem; e c) Programa Tarifa Social de Energia Elétrica, do Ministério de Minas e Energia.

Concepção e trabalho em equipe

A iniciativa descrita neste trabalho originou-se na Senarc e ocorreu em função de diagnóstico que apontou a baixa qualidade e a desatualização das informações do Cadastro Único, o que poderia vir a comprometer a eficácia da gestão dos programas sociais do Governo Federal, notadamente o Programa Bolsa Família. Nesse contexto, sob a liderança da Senarc e do Departamento do Cadastro Único, foram mobilizados os diretores e coordenadores-gerais da Secretaria para desenvolver a solução aqui apresentada. Foi também fundamental o apoio empenhado pela Secretaria de Orçamento e Finanças, do

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na negociação dos recursos orçamentários necessários à implementação da solução.

Ações e etapas da implementação

Inicialmente, foi efetuado o diagnóstico na base de dados do CadÚnico, baseado nas seguintes categorias de verificações:

i) cruzamento entre variáveis; ii) documentação inexistente com o objetivo de identificar pessoas sem nenhum documento; iii) documentos incompletos; iv) renda para identificar inconsistências entre as informações referentes à situação no mercado de trabalho e à renda/remuneração declarada, tais como indicação de vínculo empregatício sem renda declarada etc.; v) responsável legal para identificar pessoas menores de 16 anos com indicação de responsável legal; vi) idade versus situação no mercado de trabalho; vii) renda versus despesas para identificar situações, nas quais a despesa é superior em 25% à renda declarada; viii) grau de instrução e a série escolar.

Outro ponto importante foi a comparação com outra base de âmbito nacional que tivesse procedência diferente do CadÚnico, como a RAIS/MTE1, para identificar pessoas cuja renda declarada na RAIS era diferente da renda constante do CadÚnico.

A inexistência no MDS de infra-estrutura tecnológica adequada para a realização do processamento do porte demandado, ou seja, análise de mais de 50 milhões de registros, sem considerar o cruzamento de variáveis para a identificação de inconsistências, levou o Ministério a definir procedimentos de contorno para o processamento. Por essa razão, foi necessário segmentar o processamento por unidade federativa e, adicionalmente, utilizar as instalações e apoio tecnológico do Ministério da Saúde. Os 5.561 municípios receberam um CD-ROM com os resultados para apoiá-los na quantificação e na identificação das inconsistências de seus respectivos cadastros, orientando-os quanto à atualização cadastral.

A gestão do Cadastro Único constitui ação compartilhada entre as três esferas de governo. Dessa maneira, outro alicerce que possibilitou a qualidade das ações desenvolvidas tratou-se do processo de adesão dos municípios ao CadÚnico e ao Programa Bolsa Família.

Além disso, a autonomia municipal, que caracteriza a estrutura federativa brasileira, tornou imprescindível a criação de instrumento formal, mediante o qual os municípios voluntariamente se comprometessem ao exercício da gestão do CadÚnico.

Em seguida, o MDS passou para desenho e implementação do processo de atualização cadastral. Entretanto, para que o processo tivesse êxito, algumas outras ações foram necessárias. Entre elas, destacam-se a definição de validade cadastral e o estabelecimento do apoio financeiro aos municípios para a realização das atividades de cadastramento/atualização cadastral. O aprimoramento das críticas na entrada de dados também foi ponto de atenção. A definição de critério para validação dos cadastros, que se estabeleceu como ferramenta de avaliação da qualidade dos registros transmitidos pelos municípios, foi determinante para o acompanhamento do processo.

Estabeleceu-se, assim, o conceito de cadastro válido como sendo aquele que, além de apresentar todos os campos obrigatórios preenchidos, para todos os membros da família, deveria apresentar o registro, ao menos para o responsável legal, de um documento de emissão controlada nacionalmente, CPF ou título de eleitor.

Foi definido também o apoio financeiro aos municípios na atualização do CadÚnico, por meio da transferência fundo a fundo ou por meio de convênio. De acordo com os critérios estabelecidos, o município receberia R\$ 6,00 para cada cadastro válido transmitido à base nacional, dentro de três modalidades: (i) atualização dos registros não-válidos existentes na base do CadÚnico; (ii) complementação dos cadastros das famílias beneficiárias dos

programas Bolsa Escola e Auxílio-Gás; (iii) inclusão de famílias com renda per capita de até R\$ 100,00. A partir de junho de 2005, o MDS passou a monitorar, mensalmente, as ações de atualização cadastral realizadas pelos municípios e a autorizar o respectivo repasse financeiro a que faziam jus os municípios.

Recursos utilizados

Os recursos utilizados para a execução dessa iniciativa tiveram origem em várias fontes orçamentárias, conforme a sua destinação. Para a instalação da infra-estrutura tecnológica e capacitação técnica na área de TI foi alocado o valor de R\$ 1.349.124,00, com fonte em recursos do Tesouro Nacional e do Banco Mundial, por meio do PNUD. Para a gestão do Programa e a capacitação dos servidores municipais foram alocados R\$ 48.603.753,00.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

O total de recursos utilizados foi de R\$ 49.952.877,00. Três são as linhas de argumentação do uso eficiente desses recursos. A primeira delas se refere ao fato de que somente no período de realização da iniciativa foi evitado um gasto de mais de R\$700 milhões em benefícios a famílias que não faziam jus a eles. A segunda linha diz respeito à credibilidade alcançada pelo Programa, levando-o a ser usado como exemplo por diferentes organizações de cooperação multilateral em suas recomendações para programas de transferências de renda em nações em desenvolvimento. E a terceira fundamenta-se no fato de que, ao levar renda para as famílias que realmente se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o País está pagando uma conta social há muito devida.

Ao requerer que as famílias beneficiadas pelo Programa mantenham as crianças nas escolas, com acompanhamento médico e distante de trabalho infantil, os ganhos econômicos, educacionais, de saúde e de segurança pública que decorrem dos resultados obtidos são incomensuráveis. Por tudo isso, não há dúvida do alto grau de eficiência dos recursos aplicados.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados

Os mecanismos de monitoramento dos resultados adotados foram simples e eficazes. Baseadas nos critérios de validação dos cadastros das famílias, foram desenvolvidas rotinas de software que faziam a avaliação e a contagem dos registros que estavam em conformidade. As contagens eram comparadas com as metas a serem atingidas pelos municípios, o que permitia a adoção de medidas tempestivas de correção de rumos. Os indicadores utilizados para medir os resultados alcançados foram o número de cadastros válidos; o de famílias beneficiadas que atendiam aos critérios de concessão da Bolsa Família; o de famílias que deixaram de receber os benefícios por não atenderem aos critérios de concessão da Bolsa Família; o de municípios que não tinham órgão de controle social; e o de municípios que não controlavam o atendimento de condicionalidades pelas famílias beneficiadas.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Os resultados finais do processo de atualização do Cadastro Único mostram que o percentual de cadastros válidos na base nacional saltou de 31,3% para 92%, em outubro de 2006. Isso possibilitou melhor qualificação da gestão dos programas sociais pelos usuários

do Cadastro e a racionalização das ações efetuadas pelos municípios, como, a repercussão automática das atualizações efetuadas no Cadastro na gestão de benefícios dos programas.

Em decorrência, foi possível adequar, rapidamente, o número de vagas nos programas às demandas dos municípios e ao número de vagas existentes, bem como incluir segmentos sociais antes não atendidos, como quilombolas e indígenas. Foi possível também fazer a exclusão de famílias fora do perfil de renda dos programas.

Cerca de 1,5 milhão de beneficiários dos programas Bolsa Família e dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás, integrados ao Bolsa Família, foram excluídos. Esse expurgo não só permitiu economia de R\$ 700 milhões para o orçamento destinado à operação do Programa Bolsa Família e de seus remanescentes, como também trouxe credibilidade ao maior programa governamental de distribuição de renda do mundo.

Ainda segundo relatório da Controladoria-Geral da União (CGU), de 2006, foi constatado que a existência de famílias com evidências de renda per capita superior à estabelecida no Programa ficou em 5% das 4.230 famílias visitadas em uma amostra de 174 municípios. Considerando que esse percentual estava ao redor de 7%, em 2005, houve efetiva redução de 28,6% nesse indicador. O indicador relativo aos municípios que apresentavam ausência do órgão local de controle social caiu 76,9%, tendo sido reduzido de 26%, em 2005, para apenas 6% do total de municípios, em 2006. Já o número de municípios onde a prefeitura deixou de atuar com as famílias para controlar o cumprimento das condicionalidades caiu de 40%, em 2005, para 21%, em 2006, representando redução de 47,5% do indicador.

Outro resultado da ação foi a renovação do parque tecnológico em uso nos municípios. Estima-se que foram agregados ao processo de gestão do Cadastro cerca de 10 mil computadores com acesso à internet, o que permitiu a melhoria da qualidade das ações realizadas nos municípios - não só as voltadas para a gestão do cadastro, como as voltadas para a gestão dos programas sociais. A melhoria da infra-estrutura de tecnologia da informação e da comunicação de dados aproximou os municípios do Governo Federal na área social. A existência de condições tecnológicas nos municípios está possibilitando, neste momento, a capacitação a distância, pelo MDS, de 15 mil técnicos em todos os municípios brasileiros. Cabe ainda ressaltar que todos os procedimentos empregados para a melhoria das informações cadastrais vêm possibilitando o acompanhamento, pela sociedade e pelos órgãos de controle do Governo, das ações realizadas no âmbito da gestão dos programas sociais do Governo Federal, garantindo, assim, maior transparência.

LIÇÕES APRENDIDAS

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Para a efetivação das estratégias desenhadas, o MDS teve o grande desafio de instituir o processo de cadastramento de forma contínua e permanente, ao mesmo tempo em que promoveu a mudança tecnológica, em curtíssimo espaço de tempo, da aplicação de entrada e manutenção de dados utilizada por 5.561 municípios, juntamente com uma abrangente capacitação de mais de 8.000 técnicos locais. O grande diferencial em relação à atualização cadastral foi a combinação de diferentes estratégias, como as melhorias tecnológicas, juntamente com a promoção das ações desenvolvidas pelos municípios e o reconhecimento como o grande protagonista da ação. Ao mesmo tempo, o MDS construiu mecanismos e procedimentos para o controle de qualidade das ações efetuadas de forma descentralizada, possibilitando posteriormente a construção do índice de gestão descentralizada do Cadastro e do Programa Bolsa Família, com base no qual os municípios recebem apoio financeiro do Governo Federal.

O desenho adotado pelo MDS para a melhoria da gestão das informações do Cadastro Único vem incentivando outros órgãos de governo a efetuarem melhor controle de suas bases de informações administrativas, bem como estimulando estados e municípios a reproduzirem, no âmbito local, ações de controle de qualidade de dados, efetivação de processos administrativos, capacitação de recursos humanos na área de tecnologia, e adoção de mecanismos para atendimento permanente e de forma adequada à população de baixa renda. É importante mencionar que os procedimentos operacionais para a gestão do Cadastro foram internalizados pelos atuais 5.564 municípios, o que vem refletindo na melhoria de gestão em toda a área social nos três níveis de governo.

Fatores críticos de sucesso

A implementação de uma solução para atender às necessidades do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família requereu a adoção de várias medidas essenciais, consideradas fatores críticos de sucesso: a negociação orçamentária que envolveu tanto o MDS quanto a Presidência da República; a adoção do termo de adesão feito pelos municípios; a instrumentalização tecnológica dos órgãos envolvidos; a capacitação dos servidores envolvidos no Programa; o mecanismo de compensação financeira dos municípios pelo trabalho de validação dos cadastros das famílias; a alocação de recursos do BIRD, por intermédio do PNUD; e a adoção do modelo de gestão compartilhada do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

A trajetória de implementação dos programas federais de transferência condicionada de renda, no Brasil, foi marcada pela ausência de processos adequados de gestão compartilhada, tendo sido priorizadas as atividades de inclusão de beneficiários e de pagamento de benefícios. Esse arranjo histórico, em que as atividades do município se restringiam à inclusão de famílias em listas ou em cadastros enviados ao Governo Federal, o qual providenciava a inclusão e o pagamento do benefício, não implicava dinâmica estruturada de gestão do programa, que considerasse todos os seus componentes. Não eram contemplados fatores como a implementação adequada de mecanismos e instrumentos de atualização cadastral contínua, de gestão de benefícios, de acompanhamento do cumprimento de condicionalidades e de acompanhamento familiar, entre outras atividades necessárias à boa gestão local.

Com o avanço alcançado nos últimos anos na estruturação do CadÚnico e do Programa Bolsa Família, esses fatores foram gradualmente colocados em prática. Uma das conseqüências do processo é o aumento no volume e na complexidade das atividades a serem realizadas pelos municípios. A realização das atividades, no entanto, depende da disponibilidade de recursos financeiros do município alocados na gestão do Programa.

A realização exitosa do processo de atualização cadastral proporcionou a melhoria significativa da base de informações das famílias e das pessoas, permitindo, por exemplo, a correção de valores de benefícios e mesmo a identificação e cancelamento de benefícios pagos indevidamente. Foram componentes fundamentais para a obtenção de tais resultados: o planejamento, a disponibilização de instrumentos adequados e, sobremaneira, o apoio financeiro repassado pelo Governo Federal.

Considerando que essas ações, assim como os mecanismos e processos descritos neste trabalho, jamais tenham sido aplicadas em um programa da dimensão e complexidade do Cadastro Único, pode-se afirmar com convicção o seu caráter inovador.