

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ENAP

Jeniffer Carla de Paula

O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas
Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular

Brasília-DF
2013

Jeniffer Carla de Paula

O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas
Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular

Monografia apresentada à Escola Nacional de Administração Pública como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Orientador: Flávio Cireno Fernandes

Brasília-DF
2013

Agradecimento

Agradeço primeiramente a Deus, pela oportunidade. Agradeço ao Eduardo, companheiro de todos os momentos, por compreender que em muitas noites e finais de semana eu precisava me dedicar as leituras e estudos. Obrigada pelo apoio, carinho e cumplicidade! Agradeço a minha família, pelo companheirismo, pelas nossas conversas e apoio constante, em especial ao meu pai Aguinaldo, que sempre incentivou os meus estudos.

Agradeço ao meu orientador Flávio Cireno por ter aceitado a minha proposta de pesquisa. Agradeço aos meus chefes Luis Henrique, Letícia Bartholo e Claudia Baddini, que permitiram que eu participasse desta especialização. Agradeço a Claudia por ser uma “quase co-orientadora” deste trabalho e pelas nossas conversas, juntamente com a Elaine Licio, sobre os programas que utilizam o Cadastro Único.

Agradeço aos companheiros de Departamento, em especial a Fernanda de Paula, pelo apoio de sempre, em especial durante as minhas ausências para a realização das aulas. Você é uma grande parceira!

Agradeço a ENAP e ao MDS por ofertarem aos servidores públicos esta oportunidade de nos qualificarmos e aos colegas do curso de especialização pelos ricos debates e pelo compartilhamento de conhecimento e experiências.

Agradeço aos entrevistados Henrique e Leonardo, da Aneel, e Karla Resende e Karla Cavalcanti, da Anatel, pela disponibilização do tempo e conhecimento.

Resumo

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda do Brasil. Desde sua criação, em 2001, o Cadastro Único vem se fortalecendo como um importante instrumento para a gestão governamental na implementação de políticas e programas sociais voltados à população de baixa renda. Assim, o objetivo desta pesquisa é analisar a ampliação do uso do Cadastro Único ao longo do tempo, em programas e políticas sociais federais focalizadas. Para isso, foram identificados quais os programas e políticas sociais federais que utilizam o Cadastro Único, como e desde quando ocorre este uso e, principalmente, qual a importância do Cadastro Único na implementação do programa. Para levantar estas informações foi realizado um estudo exploratório, utilizando como método a investigação qualitativa e a técnica de estudo de caso. Foram escolhidos para análise de estudo de caso os programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular. No levantamento do histórico do Cadastro Único observa-se um progressivo número de programas usuários, em especial a partir do ano de 2011, o que pode ser explicado pela progressiva qualificação do Cadastro Único iniciada em 2005, o reconhecimento desta ferramenta como mecanismo adequado para identificação das famílias de baixa renda no Brasil e a janela de oportunidade política para a alteração e criação dos programas sociais federais, de forma a utilizarem os dados do Cadastro Único. Os programas Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e Telefone Popular são programas usuários do Cadastro Único, com rotinas de acompanhamento entre o órgão gestor (Aneel e Anatel, respectivamente) e o MDS. O uso do Cadastro Único na implementação dessas ações contribui diretamente para a focalização do público-alvo, com o objetivo geral de universalizar o acesso à energia elétrica e a telefonia fixa.

Palavras-chave: Cadastro Único, focalização, Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular

Abstract

The Single Registry for Social Programmes of the Federal Government (Single Register) is a tool for identification and characterization of low-income families in Brazil. Since its inception in 2001, the Single Registry has been strengthened as an important instrument for managing the implementation of government policies and social programs aimed at low-income population. The objective of this research is to analyze the expanded use of the Single Registry over time in federal social programs and policies focused. For this, we identified which social policies and programs that use federal Single Registry, how and from where this use occurs, and especially what the importance of the Single Registry in program implementation. To get this information was conducted an exploratory study using qualitative research and technique of case study. Were chosen for analysis of case study programs “Tarifa Social de Energia Elétrica” and “Telefone Popular”. In surveying the history of the Single Registry observe a progressive number of user programs, especially from the year 2011, which may be explained by the progressive qualification of the Single Registry started in 2005, the recognition of this instrument as a mechanism for identifying of low-income families in Brazil and the window of opportunity for policy change and the creation of federal social programs in order to use the data from the Single Register. Programs “Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)” and “Telefone Popular” are users of the Single Registry with accompanying routines between the managing agency (Aneel and Anatel, respectively) and MDS. The use of the Single Register in implementing these actions contributes directly to the focus of the public, with the overall goal of universal access to electricity and fixed telephony. Keywords: Single Registry, focusing, Tariff for Electricity and Phone Popular

Sumário

Introdução.....	6
Capítulo 1: O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.....	9
1.1 Histórico.....	9
1.2 Processo de cadastramento	25
1.3 O uso das informações registradas no Cadastro Único.....	31
Capítulo 2: Focalização e Universalização.....	35
2.1 O uso do Cadastro Único na focalização de políticas e programas sociais	38
Capítulo 3: Métodos e técnicas de pesquisa	43
Capítulo 4: O caso da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE).....	45
Capítulo 5: O caso do Telefone Popular.....	57
Capítulo 6: Conclusão	65
Bibliografia.....	75
Anexos	80
1 - Roteiro de entrevistas	80
2 – Termo de consentimento entregue aos gestores entrevistados	81
4 – Programas usuários do Cadastro Único	82

Introdução

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda do Brasil. São consideradas famílias de baixa renda, prioritariamente, aquelas que têm renda familiar per capita de até meio salário mínimo ou até três salários mínimos por família. Podem ser cadastradas famílias acima deste perfil de renda, desde que estejam vinculadas a seleção ou acompanhamento de programas sociais.

Este instrumento foi criado em 2001, regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Durante estes 12 anos de existência observa-se uma progressiva qualificação dos procedimentos de gestão, das informações registradas na base de dados do Cadastro Único, do seu reconhecimento como ferramenta adequada para a identificação e caracterização das famílias de baixa renda, conforme será detalhado nesta monografia.

Atualmente, há cerca de 23 milhões de famílias de baixa renda cadastradas, correspondendo a mais de 75 milhões de pessoas, e mais de 20 programas ou políticas sociais que utilizam as informações do Cadastro Único para seleção de famílias, tais como o Programa Bolsa Família, a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Telefone Popular, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos, entre outros.

O objetivo geral desta monografia é analisar a ampliação do uso do Cadastro Único ao longo do tempo, em programas e políticas sociais focalizadas na população de baixa renda em nível federal. Para isso, foram identificados quais os programas e políticas sociais federais que utilizam o Cadastro Único, como e desde quando ocorre este uso e, principalmente, qual a importância do Cadastro Único na implementação do programa. Para levantar estas informações foi realizado um estudo exploratório, utilizando como método a investigação qualitativa e a técnica de estudo de caso. Foram escolhidos para análise de estudo de caso os programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular.

A **Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)** é um programa coordenado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em parceria com o Ministério das Comunicações e consiste em um desconto na conta de luz, destinado as famílias com renda per capita menor ou igual a meio salário mínimo, inscritas no Cadastro Único ou com algum componente beneficiário do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Famílias com renda total de até três salários mínimos também podem ser beneficiárias, desde que façam uso

contínuo de equipamento de saúde com elevado consumo de energia. O programa foi criado em 2002 (lei 10.438/2002, alterada pela Lei nº 12.212, 20 de janeiro de 2010) e regulamentada pela Resolução Normativa nº 426, de 15 de fevereiro de 2011. A TSEE é um importante programa usuário do Cadastro Único, pois foi um dos primeiros a conceder benefício em todo o Brasil, àqueles com renda familiar per capita de até meio salário mínimo, limite superior ao perfil de pobreza e extrema pobreza, utilizado pelo PBF e BSM.

O **Telefone Popular** foi criado pelo Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011, e disciplinado pela Anatel no Regulamento do Acesso Individual Classe Especial (AICE) do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), Resolução nº 586, de 05 de abril de 2012, o programa consiste em um serviço ofertado exclusivamente ao assinante de baixa renda, inserido no Cadastro Único, que tem por finalidade a progressiva universalização do acesso ao telefone fixo por meio de tarifas reduzidas. Com a Telefonia Popular, uma família paga, por mês, um valor entre R\$ 13,00 e R\$ 15,00 e tem direito a 90 minutos de ligações locais para outros telefones fixos. Para as ligações locais excedentes e/ou para chamadas para telefones celulares ou de longa distância nacional e internacional, é preciso inserir créditos. O programa é destinado a todas as famílias inscritas no Cadastro Único.

O Cadastro Único como ferramenta focalizada de identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda, atende estratégias focadas exclusivamente na população pobre, ou seja, àquelas famílias que estão abaixo de uma pré-determinada linha de pobreza, na abordagem da focalização seletiva; mas também atende as políticas universais que priorizam famílias de baixa renda. O entendimento neste trabalho é que ambas as utilizações estão inseridas na lógica de focalização como meio para atingir direitos universais. Os programas selecionados para o estudo de caso são exemplos de políticas focalizadas dentro de metas de universalização.

O trabalho está estruturado em seis capítulos, além desta introdução. No Capítulo 1 é apresentado o histórico do Cadastro Único, desde a sua criação em 2001 até junho/2013, com a descrição dos principais fatos históricos, processo de cadastramento, papel dos municípios, estados e governo federal na construção deste instrumento, os principais usos do Cadastro Único e os procedimentos de sigilo da informação, além da apresentação dos seus programas usuários. No Capítulo 2 é apresentado o debate sobre as políticas sociais focalizadas e universais e sua relação com o Cadastro Único. No Capítulo 3 discorre-se sobre o método e os procedimentos utilizados para o desenvolvimento deste estudo. No Capítulo 4 e 5 são apresentados os resultados da análise dos programas selecionados para estudo de caso: Tarifa

Social de Energia Elétrica e Telefone Popular. No Capítulo 6, por fim, é apresentada a síntese dos resultados deste estudo a luz dos objetivos da pesquisa e as considerações finais sobre o trabalho realizado nesta monografia.

Capítulo 1: O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é hoje um instrumento estratégico para a formulação e implementação de políticas e programas sociais voltados à população de baixa renda. Com este instrumento, criado em 2001, é possível identificar as famílias pobres brasileiras e suas principais características.

A maior parte das pesquisas que falam sobre Cadastro Único tem como foco o Programa Bolsa Família (PBF), principal usuário deste instrumento. Desta forma, para este trabalho, que tem como objeto central o uso do Cadastro Único, é fundamental uma revisão histórica, desde sua criação até os dias atuais; os seus procedimentos de gestão, acompanhamento e qualificação; e as políticas e programas sociais que o utilizam.

1.1 Histórico

O Cadastro Único foi criado em 2001, por meio do Decreto nº 3.877, de 24 julho de 2001, que instituía o formulário de Cadastramento Único. Seu objetivo principal era apoiar os programas focalizados do Governo Federal, que estavam sendo implementados naquele período, tais como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, conforme aponta o Decreto:

Art. 1º Fica instituído o formulário anexo, como instrumento de Cadastramento Único para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV.

§ 1º Fica obrigatório o uso do formulário anexo, a partir de 15 de setembro de 2001.

§ 2º É facultado o uso do formulário para programas e ações cujo benefício final seja a concessão de serviços ou de programas de caráter emergencial.

§ 3º Os órgãos públicos federais, gestores dos programas de transferência de renda, ficarão responsáveis pela articulação, abordagem e apoio técnico, junto aos Municípios, de ações integradas para organização da logística de coleta dos dados e das informações relativas às populações alvo e aos beneficiários dos diversos programas sociais.

Art. 2º Os dados e as informações coletados serão processados pela Caixa Econômica Federal, que procederá à identificação dos beneficiários e atribuirá o respectivo número de identificação social, de forma a garantir a unicidade e a integração do cadastro, no âmbito de todos os programas de transferência de renda, e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos. (destaques da autora)

Observa-se neste Decreto que o Cadastro Único definia-se principalmente por seu formulário de cadastramento. O processo previa a articulação entre governo federal e os municípios e o processamento das informações via Caixa Econômica Federal (Caixa), tendo em vista a racionalização de processos.

A criação do Cadastro Único, em 2001, reflete o contexto político-institucional impulsionado pela Constituição Federal de 1988: revisão dos modelos de gestão e dos sistemas de informação do governo; reconhecimento da assistência social, como direito, no grupo das ações de seguridade social e; a temática de erradicação da pobreza e marginalização, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

As ações de combate à pobreza, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), anteriores a criação do Cadastro Único, articulavam-se por meio das seguintes estratégias: parcerias com organizações não-governamentais (Ongs), integração/convergência de ações com os entes da federação, sintetizadas nas ações: Programa Comunidade Solidária (1995), posteriormente substituído pelo Programa Comunidade Ativa (1999), o Projeto Alvorada (2000) e a Rede de Proteção Social (1999).

O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, e tinha como objeto “... *coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza.*” (Artigo 1º, Decreto nº 1.366, 1995). No entanto, já no segundo mandato do Presidente FHC, o programa foi substituído pelo Programa Comunidade Ativa (1999), que pretendia [...] *buscar um maior envolvimento das comunidades e municípios diretamente afetados pelo problema da pobreza.* (Tessarolo e Krohling, p. 82, 2011).

Já o "Projeto Alvorada – Diretrizes para Implementação de Projetos Voltados para a Área Social", criado pelo Decreto nº 3.769, de 08 de março de 2001, tinha como missão reforçar e intensificar as ações de melhoria das condições de vida, por meio de ações nas áreas de educação, saúde e saneamento, desenvolvimento socioeconômico, comunicações, esporte, turismo, agricultura e desenvolvimento da indústria e comércio; nos estados que apresentassem baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH menor ou igual a 0,5).

Em complementação ao Projeto Alvorada, foi instituída a Rede de Proteção Social que, conforme aponta Sônia Draibe (p. 88, 2003), consistia em:

... um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social. *Sob a liderança do Projeto Alvorada e apoiada na*

implantação do Cadastro Único, instrumento de unificação das transferências, a Rede Social se formava pelos seguintes programas: Bolsa Escola (MEC), Bolsa Alimentação (MS), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MPAS), Programa do Agente Jovem (MPAS), Bolsa-Qualificação (MT), Benefício Mensal – Idoso (MPAS), Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS), Renda Mensal Vitalícia (MPAS), Bolsa-renda (seguro-safra) (MA), Auxílio-gás (MME), Aposentadorias Rurais (MPAS), Abono Salarial PIS/Pasep (CEF) e Seguro-desemprego (MT). (destaques da autora)

Nesta rede, já estava instituído o Programa Bolsa Escola Federal, programa de transferência de renda condicionado à matrícula e frequência escolar, destinado às famílias cuja renda mensal per capita fosse de até R\$ 90,00. As famílias elegíveis ao programa eram cadastradas pelas prefeituras, que enviavam as informações para a Caixa Econômica Federal, responsável pelo pagamento das bolsas.

Dentre estas estratégias de combate à pobreza, cada qual com procedimento próprio, vinculado a diferentes Ministérios, faltava a integração do ponto de vista da identificação do público-alvo. Conforme aponta Cotta e Paiva, havia um *“boom dos programas de transferência de renda [...] que também gerou problemas operacionais, como a multiplicidade de base de dados para a identificação e seleção dos beneficiários”* (Cotta e Paiva, 2010, p. 59). O Cadastro Único é criado neste contexto para atender esta necessidade de integração na seleção de público-alvo. Com essa propagação de diversos programas sociais, conforme afirma Sônia Rocha (2008), ficou:

[...] evidente a necessidade de coordenação e controle através da criação de um cadastro único. Criado em 2001, sua implementação foi muito lenta, de modo que ao final do período Cardoso, em 2002, os “novos” programas de transferência de renda continuavam atrelados a organismos governamentais diversos, sem qualquer coordenação entre si (p. 118)

Draibe (2003) afirma também que o Cadastro Único não foi efetivamente implementado no governo FHC, apesar de seu propósito, no âmbito do Projeto Alvorada, ser o de unificar as transferências de renda e instituir um formulário único de cadastramento para os programas focalizados em nível federal, não havia integração entre os programas existentes naquele momento. Além do mais, não existia um critério claro de identificação do público a ser incluído no Cadastro Único.

As dificuldades para uma efetiva implementação são destacadas por Moura (p. 79, 2012):

O CadÚnico havia sido criado em julho daquele ano e representava uma tentativa de construir um único cadastro que deveria servir de base para os programas federais focalizados. Apesar dos grandes ganhos de coordenação

e de racionalização operacional e de gestão que a existência de um cadastro único poderia representar, o início do CadÚnico foi marcado por uma série de dificuldades, em grande medida relacionadas à falta de planejamento e capacidade gerencial do Governo. Quando ele foi lançado, não havia atividades, orientações, procedimentos e sistemas de informação definidos. Havia apenas e tão simplesmente o formato do formulário de cadastro. E mesmo nos meses seguintes, quando este conjunto de atributos necessários à efetiva operacionalização do cadastramento foi colocado em prática, eles eram extremamente precários.

Em 2003 inicia-se o governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula), com o foco na estratégia Fome Zero e a criação do Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência direta de renda com condicionalidades (PTRC) que beneficia as famílias com renda familiar per capita de até R\$ 140,00 (Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (conversão da MP nº 132/2003)). O PBF foi criado em 2003, com o objetivo de unificar os programas até então existentes a nível federal, voltados à população pobre, sob uma lógica de integração de ações.

Ainda em 2003, foi criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) e o Ministério da Assistência e Previdência Social (MAPS). Sendo esta última responsável pelo Cadastro Único. Em 2004, estes dois ministérios seriam unificados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assumiu a agenda das políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e a transferência de renda.

Conforme aponta Moura (2012), anteriormente a decisão de unificação dos programas sociais por meio do Programa Bolsa Família, a temática foi discutida na Câmara de Políticas Sociais (CPS) e no Grupo de Trabalho (GT), criado para esta finalidade, com a participação do MESA, MAPS e Ministério do Planejamento, tendo com objetivo avaliar as estratégias vigentes, suas potencialidades e limitações, e propor uma solução para o combate à fome, superando os problemas dos programas de transferência de renda existentes naquele período. Este debate foi acompanhado da análise de necessidade do gerenciamento adequado do Cadastro Único que, até aquele momento, registrava apenas parte dos beneficiários dos programas de transferência de renda existentes.

A criação do PBF e o uso do Cadastro Único como ferramenta única de seleção e manutenção do seu público-alvo representam um marco para o seu reconhecimento na identificação e caracterização das famílias pobres do Brasil e, principalmente, na sua institucionalização no âmbito da gestão municipal.

As primeiras fontes de informações do Cadastro Único foram os registros de dados dos programas remanescentes ao PBF. Não havia um procedimento claro de inclusão e

atualização dos dados do Cadastro Único em todos os municípios. Partes destas informações estavam incompletas, divergentes, desatualizadas e com diversas multiplicidades cadastrais. Conforme aponta o Relatório de Gestão 2005-2006 do Departamento do Cadastro Único (p. 12, 2007):

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. Assim, 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. Nesse sentido, em 17 de janeiro de 2005, o MDS iniciou processo de internalização da base nacional do CadÚnico. Nessa data a CAIXA forneceu uma cópia da base do Cadastro Único com data de referência de 19/11/2004.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em março de 2003, já havia ponderado parte destes problemas por meio do Acórdão nº 240/2003 (Avaliação do Cadastro Único), em que o tribunal destaca a necessidade periódica de atualização cadastral, capacitação e estratégia de comunicação com a gestão municipal e estadual, qualificação dos dados por meio de cruzamento com outros registros administrativos, publicação de estimativas e rotinas de identificação de multiplicidades; criação de indicadores e pagamento de incentivo financeiro.

Com a disponibilização da base completa de dados do Cadastro Único ao MDS, foi realizado um intenso trabalho de análise das informações registradas, com vistas a avaliar se era mais vantajoso qualificar as informações já coletadas, ou descartar totalmente os registros. Seguiu-se o caminho da qualificação do Cadastro Único. Neste processo, foram identificadas as multiplicidades cadastrais e os registros inconsistentes na base de dados e os achados foram encaminhados aos municípios para análise e correção, conforme apontam as Instruções Operacionais nº 4, de 14/02/2005, nº 8, de 20/05/2005, nº 11, de 22/11/2005; da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc/MDS.

Além do mais, conforme afirma Lício (p. 186, 2012): *“Até 2005 era a Caixa quem na prática geria o Cadastro Único, de forma que o MDS não detinha a respectiva base de dados. Diante da constatação da impossibilidade de o governo federal solucionar sozinho este impasse com a Caixa, o MDS optou por investir nos próprios municípios como principais executores da “limpeza” do Cadastro”*. Ou seja, com esta apropriação da base do Cadastro

Único foi possível identificar os principais problemas dos dados registrados e chamar os municípios para a qualificação das informações registradas.

O governo federal realizou-se ainda o cruzamento entre a base do Cadastro Único e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2003, com vistas a identificar possíveis indícios de omissão ou subdeclaração de informação. Todos os achados de inconsistência foram encaminhados aos municípios para apuração¹ e atualização cadastral. Este foi o primeiro batimento com outro registro administrativo, com a finalidade de realizar auditoria na base do Cadastro Único.

A qualificação envolveu ainda a definição de indicadores de acompanhamento (validade e atualização dos registros do Cadastro Único), criação de um incentivo financeiro a atualização cadastral, melhorias no Sistema de Entrada e Manutenção dos Dados, operacionalizado pela Caixa, e parcerias com instituições governamentais e não governamentais para cadastramento de famílias indígenas e quilombolas. Neste mesmo ano, destaca-se também a publicação do Termo de Adesão ao PBF, em que os municípios assumem seu compromisso na gestão do PBF e Cadastro Único (Portaria nº 246/2005), e a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com o PBF (Portaria nº 666/2005), que passa também a utilizar os dados do Cadastro Único para identificação de seu público-alvo.

Como ação de incentivo financeiro, o MDS realizava o pagamento de R\$ 6,00, aos municípios, por cada cadastro válido transmitido a base nacional, que atendessem aos seguintes critérios definidos na Portaria nº 360, de 12 de julho de 2005:

§ 2º. Para terem direito ao recebimento dos recursos mencionados no art. 1º, os municípios deverão realizar ações de cadastramento de famílias e de atualização das bases de dados dos seus cidadãos incluídas no CadÚnico, e a transferência desses recursos ocorrerá com base nas seguintes atividades:

I - atualização dos dados das famílias já inscritas no CadÚnico;

II - complementação, no CadÚnico, dos dados das famílias que recebem benefícios relativos aos programas remanescentes Bolsa-Escola e Auxílio-Gás e que ainda estejam cadastradas no Cadastro do Bolsa-Escola - CADBES;

III - inclusão de dados de famílias com renda mensal per capita de até R\$ 100,00, elegíveis ao Programa Bolsa-Família, atividade que se aplica apenas e tão-somente nos casos dos municípios em que o número de famílias com dados a atualizar e a complementar, resultante da soma das atividades constantes dos incisos I e II anteriores, é inferior ao número estimado de famílias pobres e de extremamente pobres.

¹ Para mais informações sobre as etapas de análise e qualificação das informações registradas no Cadastro Único ver o Relatório de Gestão do Departamento do Cadastro Único “Atualização e aperfeiçoamento do Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico”, publicado em novembro de 2006, e a Instrução Operacional SENARC/MDS nº 7, de 20 de maio de 2005.

[...]

§ 4º. De acordo com os requisitos de validação dos cadastros estabelecidos no art. 5º desta Portaria, os municípios receberão R\$ 6,00 (seis reais) por cadastro atualizado ou incluído de acordo com os procedimentos previstos nos incisos do § 2º deste artigo.

O “cadastro válido”, conforme definido na Portaria, são os registros em que todos os campos obrigatórios do Formulário de Cadastramento para Programas Sociais do Governo Federal estão preenchidos integralmente para todas as pessoas da família e o responsável pela unidade familiar tem mais de 16 anos e informou, ao menos, CPF ou título de eleitor.

O incentivo financeiro seria transferido do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS - aos Fundos Municipais de Assistência Social, para aqueles que já tivessem assinado o Termo de Adesão, ao menos em duas parcelas, sendo a primeira transferida no momento da adesão (20% do valor estimado) e as outras parcelas, referentes ao restante do recurso, transferidas a cada período de dois meses, durante o ano de 2005.

Posteriormente, por meio da Portaria nº 672, de 29 de dezembro de 2005, o prazo de envio das informações, anteriormente definido para 31/12/2005, foi prorrogado para 28 de fevereiro de 2006 (depois novamente prorrogado para 31/03/2006, pela Portaria nº 68, de 08 de março de 2006), e foi incluído um inciso referente à inclusão e atualização dos dados das famílias com crianças beneficiadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), no rol de atividades a serem pagas com o incentivo financeiro.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) consiste em transferência de renda as famílias com crianças em situação de trabalho infantil e oferta de serviços da rede socioassistencial, além do acompanhamento familiar. Este programa foi criado em 1996, primeiramente no Estado do Mato Grosso do Sul, e progressivamente ampliado para os demais estados brasileiros. As normas e diretrizes do programa estão definidas na Portaria nº 458, de outubro de 2001. Quanto ao uso do Cadastro Único, observa-se que:

Até dezembro de 2006, a transferência do PETI era realizada em duas modalidades: (i) diretamente às famílias, por meio de cartão magnético; (ii) dos municípios às famílias, por meio dos recursos repassados do FNAS aos fundos municipais de assistência. A primeira modalidade era dependente da inscrição da família no CadÚnico e marcação do campo 270 “Participa de algum Programa Social do Governo Federal?” para a criança/adolescente em situação de trabalho infantil. Já o repasse via fundo de assistência independia de cadastramento, prejudicando a capacidade de gestão do programa pela Secretaria nacional de Assistência Social, que não possuía cadastro completo dos beneficiários. Embora a diretriz de inscrição de todas as famílias beneficiárias do PETI, no CadÚnico, dos já estivesse fixada desde 2004, em 2005 somente 140.000 crianças/adolescentes, de um total de 1,1 milhão atendidas pelo PETI, recebiam o benefício via cartão. Tal cadastramento só

se tornou expressivo com o apoio financeiro definido pela portaria supracitada e com a regulamentação da integração do PETI com o Bolsa Família, também ocorrida em dezembro de 2005, pela Portaria GM/MDS nº 666/2005. (Relatório de Gestão DECAU, p. 24, 2006)

Os Estados também recebiam recursos para apoiar a gestão municipal do Cadastro Único e PBF, mediante a assinatura do Termo de Adesão, em atividades como capacitação, disponibilização de infraestrutura, ações de acesso à documentação civil da população de baixa renda e apoio ao cadastramento de comunidades tradicionais e específicas.

Com estes procedimentos de qualificação realizados em 2005 e 2006, o número de registros válidos na base do Cadastro Único passou de 31,3%, em março de 2005, para 82,3%, em julho de 2006 (dados Relatórios de Gestão da Senarc). Além do mais, a atividade de inclusão e atualização cadastral passou a compor as rotinas municipais.

Ainda em 2006, outra ação foi importante para a continuidade das ações de atualização cadastral: a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instituído pela Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006 (atualmente alterada pelas Portarias MDS/GM nº 754, de 20 de outubro de 2010, e nº 319, de 29 de novembro de 2011). Neste período, o IGD era composto de duas dimensões: qualidade dos dados do Cadastro Único (indicador de atualização e validação cadastral) e acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF (saúde e educação). O indicador IGD era calculado segundo a média destes quatro indicadores e o valor repassado considerava a multiplicação deste indicador pelo valor de R\$ 2,50 e pelo número de famílias beneficiárias do PBF no município.

Em 2007, para a melhoria dos procedimentos de gestão do Cadastro Único, foi revogado o Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, e publicado o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, com disposições mais claras sobre o Cadastro Único. No novo Decreto define-se o público prioritário para o cadastramento (famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda familiar per capita de até meio salário mínimo ou até três salários mínimos no total); a obrigatoriedade de uso do Cadastro Único para seleção de público alvo para os programas e políticas sociais federais voltadas a população de baixa renda, com exceção dos programas administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; a garantia da integração, unicidade e racionalização dos dados do Cadastro Único; os conceitos de domicílio, família, renda e atualização cadastral; o sigilo das informações registradas (os dados podem ser utilizados apenas para a formulação e gestão de políticas públicas e realização de estudos e pesquisas); a previsão de revisão periódica das estimativas e verificação permanente da consistência das informações cadastrais.

Neste ano, o programa Carteira do Idoso e o Programa Brasil Alfabetizado passam também a utilizar as informações do Cadastro Único. O programa Carteira do Idoso identifica os idosos, com 60 anos ou mais que não tenham como comprovar renda, mas que declarem renda individual de até dois salários mínimos no Cadastro Único e que solicitam este benefício na Secretaria Municipal de Assistência Social. O Programa Brasil Alfabetizado utiliza os dados do Cadastro Único para identificar públicos potenciais para as ações de alfabetização.

Em 2008, publicou-se a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008 (atualmente revogada pela Portaria nº 177, de 2011), que define os procedimentos de gestão do Cadastro Único (principais conceitos e definições, competências dos entes federados, processo de identificação, realização de entrevista, registro e manutenção dos dados das famílias de baixa renda). Também foi publicado o Decreto nº 6.593, de 02 de outubro de 2008, definindo que os editais de concursos públicos dos órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Poder Executivo Federal deverão prever a possibilidade de isenção de taxa de inscrição ao candidato de baixa renda inscrito no Cadastro Único.

Em 2009, o Programa Cisternas passa a priorizar as famílias que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família (PBF), definindo como público-alvo as famílias da zona rural do semiárido brasileiro que não dispõem de acesso à água potável e tem renda per capita familiar de até meio salário mínimo (para os idosos a renda total da família poderá ser de até três salários mínimos).

Em 2010, iniciou-se a implantação de uma nova versão do formulário e do sistema do Cadastro Único. Esta iniciativa começou com um intenso trabalho de reformulação do formulário, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda em 2008:

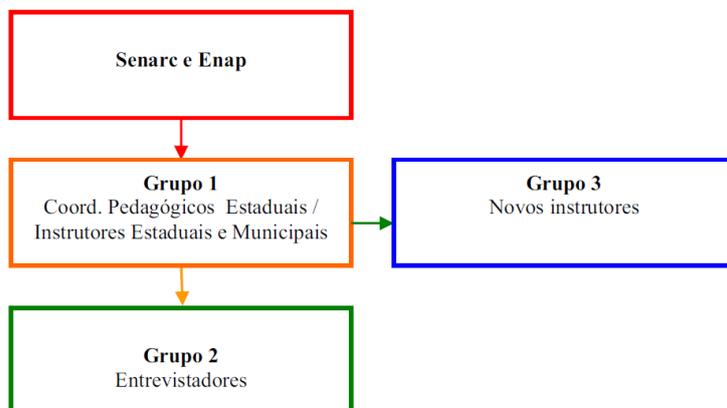
O processo de revisão do novo formulário do CadÚnico visou: a harmonização, sempre que possível, dos conceitos do CadÚnico com os conceitos utilizados pelas estatísticas oficiais do IBGE; a melhoria da capacidade do instrumento de identificar povos e comunidades tradicionais e famílias em situação de rua e; o aprimoramento da caracterização e da identificação da pobreza na sua complexidade e diversidade, por meio da utilização de variáveis socioeconômicas e demográficas relevantes, que possibilitam a identificação de situações de vulnerabilidade e risco familiar ou pessoal. (Relatório de Gestão da Senarc/MDS - 2010, p. 36)

O novo instrumento de coleta é composto por Formulário Principal e Avulsos; Formulário Suplementar 1 – Vinculação a Programas e Serviços; e Formulário Suplementar 2

– Pessoa em Situação de Rua. Estes formulários têm diversas informações sobre as características do domicílio e família (endereço e características do domicílio, acesso a serviços públicos de água, saneamento e energia elétrica, identificação de família indígena e quilombola, composição familiar e despesas), identificação da pessoa (nome, filiação, documentos, pessoa com deficiência, escolaridade, situação no mercado de trabalho e remuneração), identificação do responsável pela unidade familiar e de situações de trabalho infantil, vinculação a programas e serviços, identificação e caracterização da pessoa em situação de rua e identificação de famílias tradicionais e específicas e pessoas resgatadas do trabalho análogo à escravidão.

Para capacitar os municípios na utilização do novo formulário de cadastramento, conhecido como formulário verde ou formulário da V7, a Senarc elaborou material instrucional e estabeleceu a estratégia de multiplicadores para a capacitação. O desenho consistia em três grupos: grupo 1: composto por instrutores técnicos da Senarc, capacitavam os instrutores estaduais e municipais indicados pela Coordenação Estadual; grupo 2: instrutores estaduais e municipais certificados pela Senarc capacitavam os técnicos municipais como entrevistadores; grupo 3: instrutores estaduais e municipais certificados pela Senarc capacitavam os técnicos municipais também como instrutores (RG 2009: 2010). Esta metodologia tem como objetivo garantir a continuidade da capacitação, como atividade rotineira da gestão do Cadastro Único, e o aprendizado dos novos conceitos do formulário de cadastramento.

Organograma 1 – Estratégia de multiplicadores para capacitação do novo formulário do Cadastro Único



Fonte: Relatório de Gestão da Senarc (RG 2009, p.37, 2010)

O material instrucional utilizado nas capacitações é composto por sete manuais: o Manual do Entrevistador, o Manual de Preenchimento do Formulário Suplementar 1, o Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua, o Guia de Cadastramento de Famílias Indígenas, o Guia de Cadastramento de Famílias Quilombolas, o Caderno de Atividades e o Manual do Instrutor. Os manuais são acompanhados pela série de vídeos “Cadastro Único: Conhecer para Incluir”. O Manual do Instrutor e os vídeos são de uso específico dos multiplicadores (instrutores). Todos os demais materiais são entregues a todos os entrevistadores. Em 2011, foi agregado também o Guia de Cadastramento para Grupos Tradicionais e Específicos (Guia GPE).

Em paralelo, a Caixa trabalhava no desenvolvimento de um novo Sistema operacional, que atendesse aos novos conceitos e formato do novo formulário do Cadastro Único, além da mudança de concepção do sistema, de uso off-line para on-line, de forma a eliminar as diversas multiplicidades existentes entre bases locais transmitidas a base nacional.

Em 2010, ocorreu uma alteração importante no Programa Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE). A TSEE existe desde 2002, mas houve mudanças nas regras para a sua concessão em janeiro de 2010. Antes, o benefício era concedido automaticamente para residências com consumo de até 80kWh, independente da renda familiar. Entre 80kWh e 220 kWh (ou o limite regional), era necessário ser beneficiário do PBF ou ter o perfil de elegibilidade. Hoje, têm direito ao benefício às famílias inscritas no Cadastro Único, com renda de até meio salário mínimo per capita ou que tenham algum componente que receba o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Em 2011, iniciou-se o mandato da Presidenta Dilma Rousseff e em junho, do mesmo ano, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM). O objetivo principal deste plano é atender as famílias em extrema pobreza (famílias com renda familiar per capita de até R\$ 70,00) por meio do acesso a serviços, garantia de renda e inclusão produtiva. Neste contexto, o Cadastro Único foi definido como o mapa de identificação de público-alvo para o BSM, representando uma importante janela de oportunidade para a promoção de seu uso por parte dos programas e políticas sociais que quisessem fazer parte do Plano.

A partir de 2011, os programas Água para Todos e Segunda Água (ampliação do Programa Cisternas), Carta Social, Programa de fomento às atividades produtivas rurais e Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), Brasil Carinhoso, Programa Bolsa Verde, Brasil Sorridente, Programa Mais Educação, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Telefone Popular, Programa Nacional de Microcrédito

Produtivo Orientado (Crescer), Microempreendedor individual (MEI), Auxílio Emergencial Financeiro, aposentadoria para segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência; passaram também a utilizar as informações registradas no Cadastro Único. A seguir será apresentada breve definição de cada um destes programas.

O Programa Água para Todos e Programa Segunda Água consistem em garantir o amplo acesso à água para as populações rurais dispersas e em situação de extrema pobreza, seja para o consumo próprio ou para a produção de alimentos e a criação de animais. Para ser atendido pelo programa é necessário que a família esteja inscrita no Cadastro Único e apresente renda familiar per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) mensais.

O Programa Carta Social permite as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família o envio de carta com peso máximo de 10 gramas no valor de R\$ 0,01.

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) visa estimular a geração de trabalho e renda e promover a segurança alimentar e nutricional de agricultores familiares e outros grupos sociais que vivem em territórios rurais em situação de extrema pobreza. O Programa de Fomento consiste no pagamento de R\$ 2.400,00, não reembolsáveis, as famílias beneficiárias do programa e garante a assistência técnica e extensão rural e distribuição de sementes. Para participação no Programa, as famílias deverão atender aos seguintes critérios: a) Encontrar-se em situação de extrema pobreza e estar inscrito no Cadastro Único; b) Assinar um Termo de Adesão ao Programa e apresentar Projeto de Estruturação da Unidade Produtiva; além de c) possuir DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf). As famílias são selecionadas pelo Governo Federal que estabelece os critérios de priorização de territórios e de famílias.

O Brasil Carinhoso consiste em diversas ações para fortalecer a educação e ampliar cuidados na área da saúde. No âmbito do Cadastro Único, consiste em incrementar a transferência de renda, com vistas à superação da extrema pobreza das famílias que já são beneficiárias do PBF. O benefício da superação da extrema pobreza (BSP) foi criado em maio de 2012, com o objetivo de garantir a renda mínima mensal de R\$ 70,00 por pessoa às famílias beneficiárias do PBF em situação de extrema pobreza com crianças até seis anos de idade. Posteriormente, foi ampliado para as famílias com crianças e adolescentes com idade até quinze anos e, por fim, foi ampliado para todas as famílias beneficiárias do PBF (independentemente de haver de crianças em sua composição). Hoje o BSP consiste em um benefício variável pago as famílias que mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF

continuam em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$ 70,00). O valor do benefício corresponde ao necessário para que a família supere os R\$ 70,00 mensais por pessoa, sendo sempre múltiplo de R\$ 2,00.

O Programa Bolsa Verde é um benefício financeiro trimestral as famílias em extrema pobreza, registradas no Cadastro Único, que desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais em florestas nacionais, reservas extrativistas federais e reservas de desenvolvimento sustentável federais, administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); além de outras áreas a serem determinadas pelo Comitê Gestor do Programa.

O Programa Brasil Sorridente, em uma de suas principais linhas de ação, consiste na reorganização da Atenção Básica em saúde bucal (principalmente por meio da estratégia Saúde da Família), a ampliação e qualificação da Atenção Especializada (através, principalmente, da implantação de Centros de Especialidades Odontológicas e Laboratórios Regionais de Próteses Dentárias) e a viabilização da adição de flúor nas estações de tratamento de águas de abastecimento público; priorizando famílias beneficiárias do PBF.

O Programa Mais Educação aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas em diversas áreas como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica. Em 2012, o MDS e o MEC priorizaram o atendimento a escolas que contam com a maioria de alunos integrantes de famílias beneficiárias do PBF, como um dos critérios para a expansão do Programa Mais Educação. Um dos objetivos centrais dessa parceria é ampliar o tempo e a qualidade na permanência de crianças e adolescentes em situação de pobreza e extrema pobreza, matriculados em escolas públicas.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) tem o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) são cursos de formação inicial e continuada voltados para a inserção no mercado de trabalho, com duração mínima de 160 horas. Os pré-requisitos para participação no PRONATEC/Brasil Sem Miséria são: idade a partir dos 16 anos; estar cadastrado ou em processo de cadastramento no Cadastro Único.

O Programa Telefone Popular é um serviço de telefonia ofertado exclusivamente ao assinante de baixa renda, inserido no Cadastro Único, que tem por finalidade a progressiva universalização do acesso ao telefone fixo por meio de tarifas reduzidas. Com a Telefonia Popular, uma família paga, por mês, apenas um valor entre R\$ 13,00 e R\$ 15,00 e tem direito a 90 minutos de ligações locais para outros telefones fixos. Para as ligações locais excedentes e/ou para chamadas para telefones celulares ou de longa distância nacional e internacional, é preciso inserir créditos. A Telefonia Popular também pode ser usada para acessar a internet discada, desde que o provedor seja local. Caso ultrapasse a franquia de 90 minutos, será necessária a inserção de crédito para os minutos excedentes. É destinado a todas as famílias inscritas no Cadastro Único.

O Microcrédito Produtivo Orientado – Programa Crescer, coordenado pelo Ministério da Fazenda, pretende facilitar o acesso ao crédito orientado para que o público do Brasil Sem Miséria possa ampliar pequenos negócios, incentivando a formalização e a geração de trabalho e renda. As instituições públicas financeiras que participam do Programa Crescer são todos os bancos públicos. O programa é baseado em taxas de juros mais baixas e menos burocracia para a tomada de crédito.

O programa Microempreendedor individual (MEI) consiste na ação de empreendedorismo individual, ou seja, pessoas autônomas, com pequenos negócios próprios, se legalizam como pequenos empresários, podendo, desta forma, ter acesso a crédito e a direitos, como a cobertura da previdência social, além de assistência técnica da equipe do SEBRAE, no âmbito do Programa Negócio a Negócio. Regularmente são realizados cruzamentos entre os dados do Cadastro Único e o MEI.

O Auxílio Emergencial Financeiro (popularmente conhecido como Bolsa Estiagem) é um benefício federal que visa assistir famílias de agricultores familiares com renda mensal média de até 2 (dois) salários mínimos, atingidas por desastres no Distrito Federal e nos municípios em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal. Para acessar o programa as famílias precisam ter a DAP.

O programa Luz para Todos tem como objetivo universalizar o acesso à energia elétrica no Brasil, levando este serviço aos domicílios que ainda não tem acesso, localizadas, principalmente, nas Regiões Norte e Nordeste e nas áreas de extrema pobreza. O programa é regulamentado pelo Decreto nº 7.520/2011, que instituiu uma nova fase do Programa, para o período de 2011 a 2014, com foco aos cidadãos contemplados no “Plano Brasil Sem Miséria” e no “Programa Territórios da Cidadania”, ou estabelecidos em antigos quilombos, áreas

indígenas, assentamentos de reforma agrária, em regiões que sejam afetadas pela construção de usinas hidrelétricas e localizados em área de elevado impacto tarifário.

Por meio da Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, foi regulamentada a aposentadoria para segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência. Para acesso a este programa é necessária a inclusão no Cadastro Único.

Em 2011 também foi alterada a Portaria do IGD (Portaria nº 319, de 29 de novembro de 2011), de forma a aumentar valor de referência de R\$ 2,50 para R\$ 3,25 (três reais e vinte e cinco centavos) por cadastro válido e atualizado de família inscrita no Cadastro Único, com renda familiar mensal per capita de até 1/2 salário mínimo no município (anteriormente eram considerados apenas os cadastros das famílias beneficiárias do PBF), foi implementado o campo 2.07 do formulário suplementar 1 do Cadastro Único para a identificação de outros grupos tradicionais e específicos e também foi revisada a Portaria de Gestão do Cadastro Único: Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011.

Com a alteração no cálculo do IGD, o município passa a receber o incentivo financeiro não apenas considerando o esforço de inclusão e atualização cadastral das famílias com renda até R\$ 140,00, mas também, daquelas com renda de até meio salário mínimo registradas em seu município, ou seja, promove a inclusão e atualização dos dados Perfil Cadastro Único. Em 2010, já havia sido feita uma alteração na forma de medição do indicador (Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010). Agora, para o cálculo, são considerados quatro fatores. O primeiro fator, de operação, refere-se à média dos quatro indicadores já existentes (Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros, Taxa de Atualização Cadastral, Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar e Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde). O segundo fator se refere à adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O terceiro fator refere-se à apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M e, por fim, o quarto fator refere-se à aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Os quatro fatores são somados e divididos por 4, resultando no valor IGD-M. Posteriormente, este valor é multiplicado pelo número de cadastros válidos e atualizados com renda familiar per capita de até meio salário mínimo e pelo valor de referência de R\$ 3,25².

² Para mais informações, acesse o Manual do IGD-M, disponível em www.mds.gov.br/.../Caderno%20do%20IGDM%202012.pdf/download

O campo 2.07 do formulário suplementar 1 do Cadastro Único identifica os seguintes grupos tradicionais e específicos: famílias ciganas, extrativistas, pescadores artesanais, pertencentes a comunidade de terreiro, ribeirinhas, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, acampada, atingida por empreendimento de infraestrutura, família de preso do sistema carcerário e catadores de material reciclável; para além das famílias indígenas, quilombolas, em situação de rua e pessoas resgatadas do trabalho análogo à escravidão, que já tinham campo próprio de identificação. Este tema passou a ser incluído na capacitação de instrutores e entrevistadores, juntamente com o Guia GPE, publicado em 2012, com orientações sobre o cadastramento dos grupos tradicionais e específicos.

Em 2012, publicou-se a Portaria nº 10, de 30 de janeiro de 2012, que disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único. A publicação deste documento decorre do crescente número de solicitações dos dados do Cadastro Único, aliada a uma necessidade de operacionalização do uso das informações registradas nesta ferramenta para as políticas e programas sociais, bem como para pesquisas, conforme será visto no subitem 1.3.

Em 2013, o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) também passou a utilizar as informações do Cadastro Único. Este programa possibilita o acesso à documentação, por meio da emissão gratuita de documentos civis, trabalhistas e de acesso aos direitos previdenciários, realizados nos mutirões itinerantes de documentação, além de ações educativas sobre a importância da documentação e orientações sobre políticas públicas. Em parceria com o MDS, são desenvolvidos mutirões para promover a inclusão das agricultoras ou beneficiárias da Reforma Agrária nas políticas sociais do Governo Federal, por meio de ações de busca ativa para inclusão no Cadastro Único.

Atualmente, há cerca de 23 milhões de famílias de baixa renda cadastradas, correspondendo a mais de 75 milhões de pessoas, e mais de 20 programas ou políticas sociais que utilizam as informações do Cadastro Único para seleção de famílias. Hoje, o Cadastro Único está consolidado como “*um instrumento valioso de planejamento de políticas públicas, pois agrega informações socioeconômicas das famílias cadastradas, permitindo a formulação a integração de diversas ações para a população de baixa renda.*” (Vieira, 2009, p. 363) e além de atender os programas e políticas sociais complementares ao Programa Bolsa Família e aqueles voltados ao extremamente pobres (foco do Plano Brasil Sem Miséria), atende também outras ações focalizadas em famílias de baixa renda.

Neste breve histórico do Cadastro Único, observa-se importantes mudanças que contribuíram para a consolidação desta ferramenta no âmbito dos municípios, estados e governo federal, tais como o avanço da sua normatização e institucionalização e a ampliação do seu uso como ferramenta de identificação e caracterização das famílias de baixa renda. A seguir detalharemos o processo de cadastramento e a coordenação interfederativa que opera o Cadastro Único.

1.2 Processo de cadastramento

O Cadastro Único tem a gestão compartilhada, por meio da cooperação entre os municípios, estados e governo federal. Em linhas gerais, o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), coordena, acompanha e supervisiona a implantação e a execução do Cadastro Único. O município, por meio da gestão municipal do Cadastro Único, realiza a identificação das famílias de baixa renda, as entrevistas, o preenchimento dos formulários, a digitação dos dados no sistema e a atualização periódica das informações. A Caixa Econômica Federal (Caixa) é o agente operador, responsável pelo desenvolvimento dos sistemas, processamento dos dados cadastrais digitados pelos municípios, suporte operacional e a atribuição do Número de Identificação Social (NIS) a cada indivíduo incluído no Cadastro Único. Para abarcar estas ações há um Contrato firmado entre o MDS e a Caixa para operacionalização do Cadastro Único. O Estado, por meio da Coordenação Estadual do Cadastro Único, realiza as capacitações continuadas dos técnicos municipais e auxilia os municípios no cadastramento diferenciado de povos e comunidades tradicionais e específicas.

Todo processo de inclusão e atualização dos dados registrados no Cadastro Único ocorre em nível local. As famílias de baixa renda podem procurar a gestão municipal e solicitar o seu cadastramento, ou o próprio município poderá realizar ações de inclusão e atualização cadastral no território, por meio de mutirões e visita domiciliares. A primeira etapa do fluxo de cadastramento consiste exatamente em organizar a estratégia de identificação do público-alvo.

Para auxiliar no dimensionamento das famílias pobres residentes em cada município, o MDS divulga regularmente as estimativas de famílias de baixa renda, com base nos estudos do IBGE (principalmente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – e o CENSO). A estimativa vigente, com bases nos dados do Censo de 2010 (incluído fator de

volatilidade de renda) aponta uma estimativa de 20.094.955 famílias no Brasil com renda familiar per capita (RFPC) de até meio salário mínimo. Este é um procedimento importante para ações focalizadas e reflete na qualidade dos dados registrados. Em 2013, foi publicada a terceira revisão nas estimativas de baixa renda.

Uma vez identificada à estratégia de identificação do público-alvo, o município solicita os formulários de cadastramento aos MDS, que após análise e aprovação do MDS, são encaminhados ao município pela Caixa. De acordo com as diretrizes do governo federal, o processo de entrevista e digitação dos dados do formulário de cadastramento, deverão ser conduzidos por profissionais capacitados.

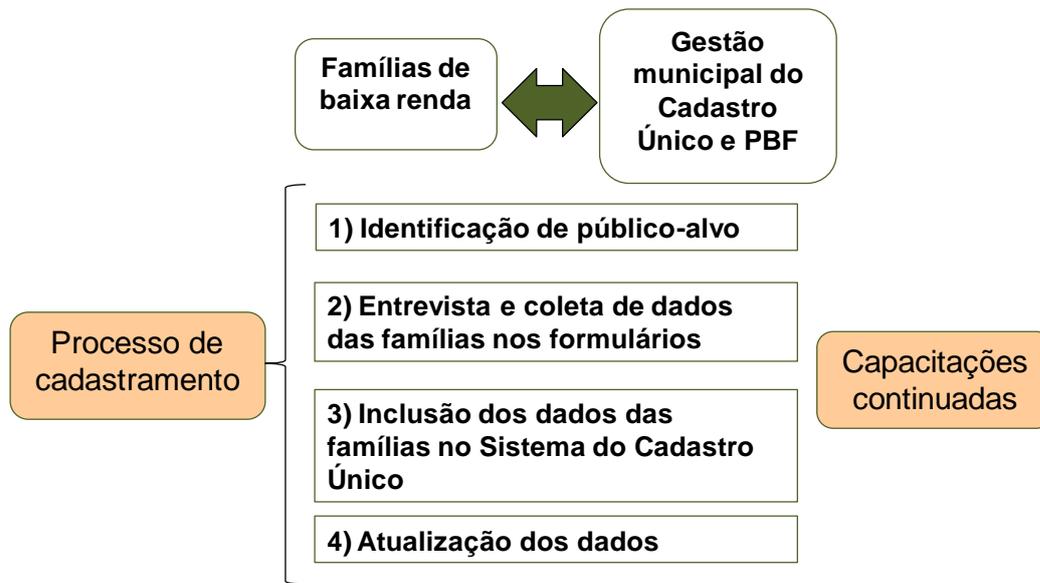
Verificado estes itens de organização do cadastramento, o município realiza as entrevistas por meio do preenchimento do formulário e posterior digitação no Sistema do Cadastro Único, ou, em caso de demanda espontânea, poderá realizar o cadastramento direto no sistema, mediante impressão de uma folha resumo com os principais dados do formulário para assinatura da família. Estes documentos devem ficar arquivados nos municípios por até 5 (cinco) anos. Todos os dados do Cadastro Único são auto declaratórios e a responsável pela unidade familiar (RF) assina declaração da veracidade de todas as informações registradas no formulário.

O município precisa ainda garantir a atualização periódica das informações registradas no Cadastro Único. As famílias devem ser orientadas a realizarem a atualização cadastral a cada dois anos ou sempre que ocorrer uma alteração nos dados (tal como mudança de endereço; alteração na composição familiar, como o nascimento de uma criança, entre outros).

Cada pessoa incluída no Sistema do Cadastro Único receberá um Número de Identificação Social (NIS), atribuído pela Caixa por meio do Cadastro NIS, e um código familiar, atribuído a cada família por meio do próprio Sistema do Cadastro Único.

O processo de cadastramento em nível municipal pode ser resumido nas seguintes etapas apresentadas na figura:

Figural1 – Processo de cadastramento



Fonte: Elaboração própria com base nas etapas de cadastramento descritas no Guia do Gestor Municipal

Todos os dados incluídos ou atualizados no município estão visíveis na base nacional do Cadastro Único. Por meio do módulo de consulta, os estados, o governo federal e o próprio município, podem consultar os dados das pessoas/famílias registradas. Mensalmente o MDS recebe uma extração da base completa de informações do Cadastro Único, para análise da qualidade, ações de monitoramento e qualificação, atendimento de solicitações de dados do Cadastro Único (pesquisas e programas usuários), carga em sistemas de uso interno, entre outras ações.

Além das estratégias de capacitação e atualização periódica dos dados, para manter a qualificação das informações registradas no Cadastro Único, anualmente, são realizadas ações de auditoria por meio do cruzamento entre a base do Cadastro Único e outros registros administrativos, com vistas a identificar possíveis subdeclarações/omissões de renda/óbito. Esse procedimento, titulado Averiguações Cadastrais, está previsto na Portaria nº 94, de 04 de setembro de 2013.

Todo este processo de cadastramento é importante para o reconhecimento do Cadastro Único como uma ferramenta qualificada e atualizada dos dados da população de baixa renda existente no Brasil. Os principais atores no desenho do Cadastro Único são: Governo Federal, por meio do MDS e Caixa Econômica Federal; municípios; estados; Distrito Federal e o próprio público-alvo (famílias em situação de baixa renda). Estão envolvidos ainda os órgãos

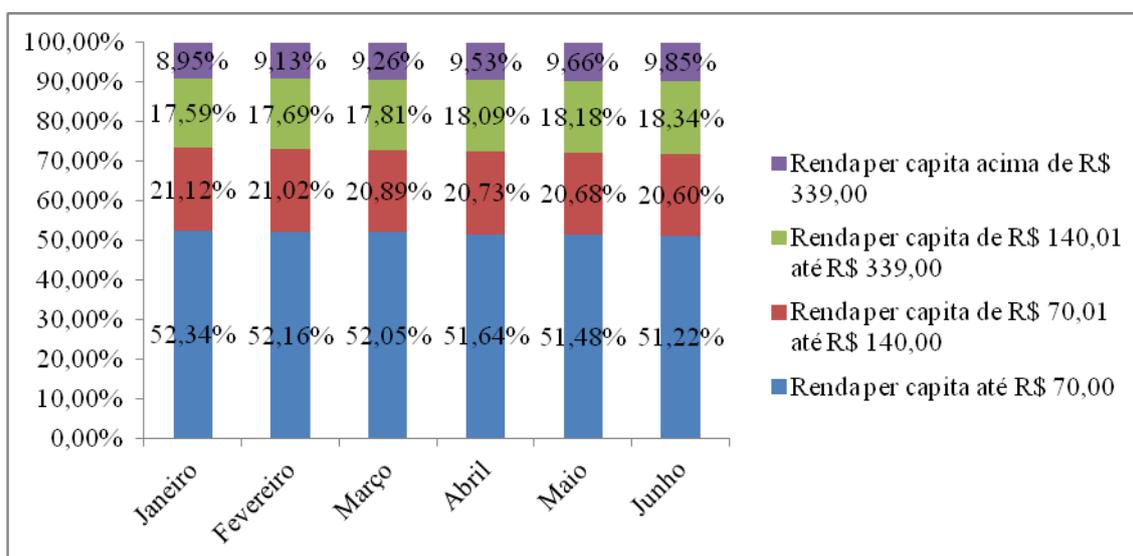
parceiros e a rede pública de fiscalização (Ministérios Públicos, Controladoria-Geral da União e Tribunais de Contas).

Consideram-se como atores “[...] *todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política.*” (SECCHI, 2011, p. 77). São atores todos aqueles que participam do desenho e implementação da política pública e que de alguma forma “[...] *têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública.*” (SECCHI, 2011, p. 77).

Observa-se neste arranjo que, apesar da gestão ser compartilhada, as diretrizes de implementação do Cadastro Único são altamente centralizadas em nível federal. O MDS, como gestor, define os procedimentos gerais e responsabilidades. Na análise da capacidade de coordenação da União, observa-se que o governo federal tem papel central na definição das diretrizes do programa, definindo uma detalhada legislação, desenvolvendo a capacitação continuada dos entes federados, divulgando materiais instrucionais. Há também o pagamento de incentivo financeiro via Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M e IGD-E). Com este recurso, os municípios e estados podem melhorar a sua gestão e capacidade técnica, como exemplo, por meio da compra de carros para realizar as entrevistas com as famílias, aluguel de espaço para a realização das ações de cadastramento, compra de materiais diversos, como computador, impressora, papel, entre outros. No entanto, apesar destes mecanismos centralizados de coordenação e incentivo aos municípios e estados, há grande discrepância entre as capacidades nos níveis subnacionais que refletem na qualidade dos dados registrados no Cadastro Único.

Na base de dados do Cadastro Único de julho/2013 havia 26.228.217 famílias registradas, das quais 23.576.561 estavam cadastradas com renda per capita mensal de até meio salário mínimo (89,9%). O gráfico abaixo apresenta a distribuição percentual das famílias cadastradas no primeiro semestre de 2013, por faixa de renda familiar per capita e mês.

Gráfico 1 - Distribuição percentual das famílias cadastradas, por faixa de renda familiar per capita



Fonte: Matriz CEDAD, extrações 19/01/2013, 16/02/2013, 15/03/2013, 04/05/2013, 18/05/2013 e 15/06/2013.

Analisando as estimativas de famílias de baixa renda e o número de famílias de baixa renda cadastradas total e atualizadas (base de julho/2013), observa-se que, no quantitativo de famílias cadastradas Brasil, a cobertura já alcançou 100%, no entanto, quando se analisa quantas destas famílias cadastradas estão com informações atualizadas, observa-se um percentual de pouco menos que 80%.

Tabela 1 – Dados de cadastramento – Brasil – julho/2013

Estimativa de famílias de baixa renda	20.094.955
Número de famílias de baixa renda cadastradas	23.576.561
Número de famílias de baixa renda cadastradas com dados atualizados	15.966.043
% cobertura - famílias de baixa renda cadastradas/ estimativa de famílias de baixa renda	117,3%
% cobertura (atualizados) - famílias de baixa renda cadastradas com dados atualizados/ estimativa de famílias de baixa renda	79,5%

Fonte: Dados da Senarc/MDS

Importante esclarecer que as estimativas de cadastramento são uma orientação ao município, com vista a dimensionar a sua população em situação de baixa renda. O não

alcance da estimativa não provoca qualquer sanção, mas o alcance reflete no pagamento dos recursos do IGD-M e IGD-E, especialmente para cadastros atualizados.

Desta forma, a periódica qualificação do Cadastro Único depende, em grande medida, do reforço das capacidades municipais e estaduais, com atenção as especificidades dos entes federados, a depender da região, estado e porte populacional. A gestão municipal tem papel de destaque no Cadastro Único, conforme as atribuições descritas acima, a organização do processo de cadastramento, a identificação das famílias pobres de seu território, entre outras responsabilidades, demonstra o poder de discricionariedade do município no arranjo e a necessidade de fortalecimento da coordenação local. Conforme afirma Renata Bichir (2012, p.33):

... a implementação de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União, dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguir seus objetivos gerais de políticas. Por outro lado, contudo, a qualidade da provisão e os resultados das políticas dependem também das capacidades institucionais locais, particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal.

O MDS iniciou a elaboração de um plano de monitoramento da gestão municipal, onde serão observadas a partir dos resultados de alguns indicadores municipais, as capacidades, recursos humanos, infraestrutura, planejamento das ações de gestão do Cadastro Único e a articulação setorial. Envolvendo as Coordenações Estaduais no processo de ação e monitoramento dos casos críticos, será possível verificar as potencialidades e limitações locais, em relação às diretrizes gerais do governo central que são repassadas as municipalidades. Com estas informações será possível verificar também a difusão de boas práticas de gestão do Cadastro Único.

A análise das capacidades municipais e sua relação com o governo federal e estadual não é objeto deste trabalho, mas com as informações apresentadas, observa-se o desafio do governo federal em coordenar programas nacionais voltados à população de baixa renda, dadas as diferentes características municipais, daí a importância em utilizar um instrumento que já realiza esta articulação, como o Cadastro Único.

1.3 O uso das informações registradas no Cadastro Único

Conforme definido no Decreto nº 6.135/2007, as informações registradas no Cadastro Único são sigilosas e apenas poderão ser utilizadas para formulação e gestão de políticas públicas e realização de estudos e pesquisas, respeitando-se à dignidade do cidadão e à sua privacidade.

Como forma de disciplinar este uso, foi publicada a Portaria nº 10, de 30 de janeiro de 2012. De acordo com a Portaria, são considerados dados identificados as informações registradas nos campos de endereço; código da família; nome da pessoa; documentos pessoais; Número de Identificação Social - NIS; número de telefone fixo e móvel. Desta forma, há procedimentos de cessão diferenciados, a depender do tipo de dado solicitado (identificado ou não identificado) e o solicitante.

Para obter informações não identificadas, o solicitante deverá realizar uma solicitação ao MDS ou acessar os dados disponíveis na internet. Para facilitar o acesso aos dados não identificados do Cadastro Único, a Senarc/MDS disponibiliza as informações sintéticas do Cadastro Único na página do MDS, por meio dos canais “Relatório de Informações Sociais” e “TABCAD”. O Relatório de Informações Sociais contém dados totais por Brasil, região, estado e município, tais como o número total de famílias e pessoas cadastradas, número de famílias indígenas e quilombolas cadastradas, entre outros. O TABCAD (Tabulador de Informações do Cadastro Único) é uma ferramenta de consulta aos dados do Cadastro Único, desenvolvido em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - Sagi/MDS, onde é possível realizar frequência simples ou tabulação de duas variáveis do Cadastro Único. Os dados são agregados por unidade de análise, que pode ser o município ou o estado.

Para obter informações identificadas, a depender do solicitante, deverão ser observados os seguintes procedimentos, definidos na Portaria nº 10/2012:

Quadro 1 – Procedimentos para acesso aos dados do Cadastro Único

Solicitante	Procedimento
1- Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal que têm o Cadastro Único como instrumento obrigatório para seleção dos beneficiários de seus programas	a) Solicitação formal (via ofício); b) Termo de Responsabilidade assinado pelo representante legal do órgão ou entidade; c) Termos de Compromisso de Manutenção de Sigilo assinados pelos técnicos indicados no termo de Responsabilidade.
2 - Demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal	a) Projeto de pesquisa que abranja: - Justificativa da necessidade de acesso aos dados identificados do Cadastro Único para a realização do estudo ou pesquisa; - Indicação das variáveis existentes na base de dados do Cadastro Único que serão utilizadas na pesquisa, escolhidas com base no Dicionário de Variáveis; e - Informação da referência temporal a ser considerada para a geração dos dados. b) Termo de responsabilidade assinado pelo representante da instituição ou instituto; e c) Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo assinado por cada pesquisador indicado no Termo de Responsabilidade.
3 - Universidades, instituições de ensino e instituições de pesquisa	a) Projeto de pesquisa que abranja: - Justificativa da necessidade de acesso aos dados identificados do Cadastro Único para a realização do estudo ou pesquisa; - Indicação das variáveis existentes na base de dados do Cadastro Único que serão utilizadas na pesquisa, escolhidas com base no Dicionário de Variáveis; e - Informação da referência temporal a ser considerada para a geração dos dados. b) Termo de responsabilidade assinado; e c) Carta de apresentação que comprove a sua vinculação a determinada instituição de ensino ou pesquisa. Esta carta deve ser assinada pelo orientador acadêmico ou responsável pela instituição.
4 - Pesquisadores	a) Projeto de pesquisa que abranja: - Justificativa da necessidade de acesso aos dados identificados do Cadastro Único para a realização do estudo ou pesquisa; - Indicação das variáveis existentes na base de dados do Cadastro Único que serão utilizadas na pesquisa, escolhidas com base no Dicionário de Variáveis; e - Informação da referência temporal a ser considerada para a geração dos dados. b) Termo de responsabilidade assinado; e c) Carta de apresentação que comprove a sua vinculação a determinada instituição de ensino ou pesquisa. Esta carta deve ser assinada pelo orientador acadêmico ou responsável pela instituição.
5 - Organismos internacionais, organizações da sociedade civil e empresas privadas	a) Acordo de Cooperação Técnica

Fonte: Elaboração própria com base na Portaria nº 10/2012

Em todos os casos, o demandante deve encaminhar solicitação formal, com informações de nome, documento, contatos, especificação clara dos dados requeridos (variáveis necessárias, data da extração da base do Cadastro Único, entre outros) e finalidade, além da assinatura dos termos de responsabilidade e de compromisso de manutenção de sigilo.

Quanto ao uso do Cadastro Único na formulação de políticas sociais, foco deste trabalho, observa-se que a maior parte dos programas utilizam o Cadastro Único para identificação de público-alvo. Para este caso, a seleção pode ser automática, a exemplo do PBF, que identifica e habilita automaticamente as famílias elegíveis ao programa, registradas no Cadastro Único, para posterior concessão do benefício, a depender das estimativas municipais e limites orçamentários; ou poderá ser via demanda, a exemplo da isenção da taxa de inscrição em concurso público federal, onde o candidato deverá solicitar a isenção via organizadora do certame, que validará as informações por meio do SISTAC (sistema do MDS

destinado às organizadoras de concurso para validação da condição de cadastrado e perfil de renda) e posteriormente concessão de isenção.

Há ainda o Programa Minha Casa, Minha Vida que indica como pré-requisito a inclusão no Cadastro Único. Neste caso, as famílias elegíveis ao programa podem ser indicadas via Secretarias Municipais de Habitação e ou parcerias com organizações governamentais e não governamentais. Uma vez identificado, este público precisa ser incluído no Cadastro Único antes da assinatura do contrato, conforme definido na Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011.

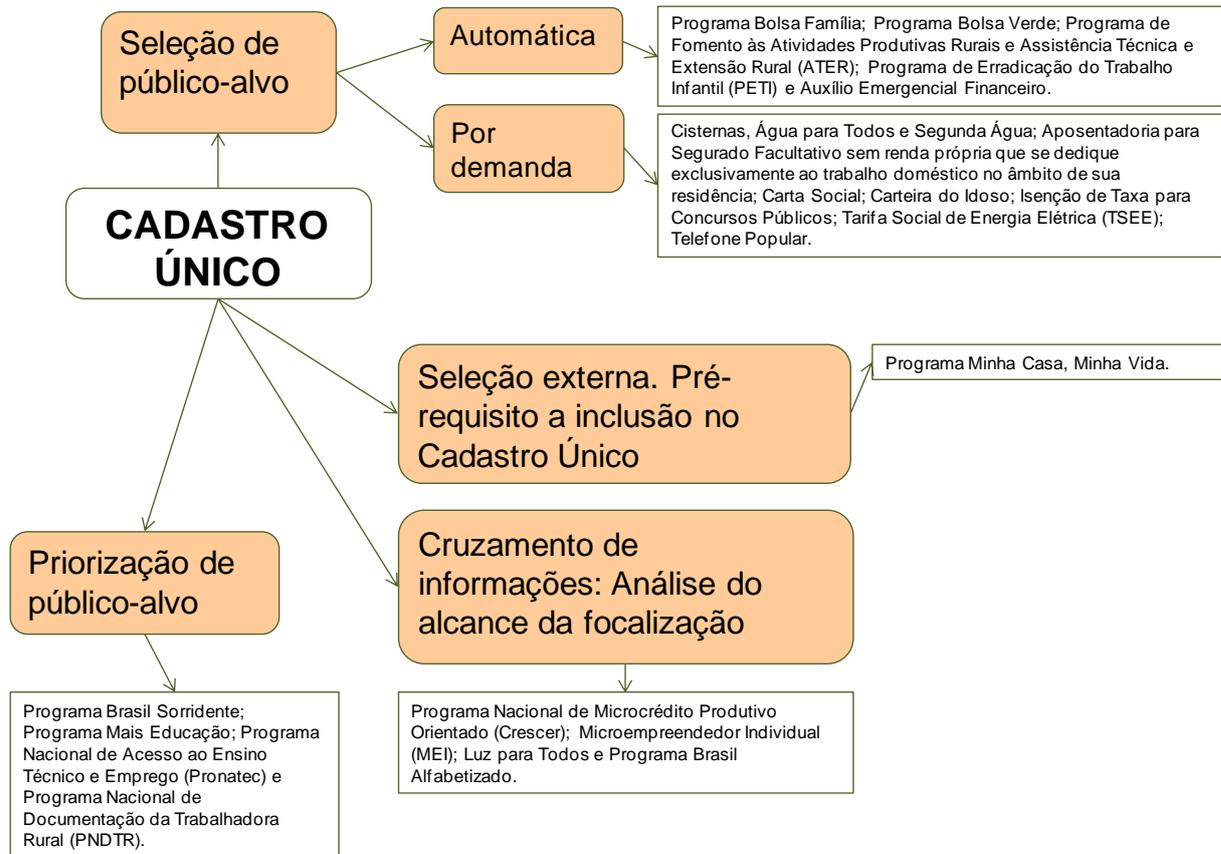
Há também as políticas e programas que já tem público alvo definido (critérios), mas priorizam as famílias de baixa renda para acesso aos seus programas, tal como o Programa Mais Educação que, desde 2011, prioriza as escolas em que a maioria dos alunos seja beneficiário do Programa Bolsa Família (PBF).

E por fim, têm-se os parceiros que solicitam cruzamento de dados entre as bases de seus programas sociais e o Cadastro Único com o objetivo de avaliar o alcance de suas políticas às famílias de baixa renda, como o Programa Luz para Todos, que ao contemplar domicílios que ainda não tem acesso à rede geral de distribuição de energia elétrica e, posteriormente, cruzar estes dados com o Cadastro Único, pode verificar em que medida o programa está focalizado na população de baixa renda.

Considerando estas tipologias de uso, para este trabalho, utiliza-se uma definição ampliada de programas usuários do Cadastro Único, considerando aqueles que utilizam direta e também indiretamente, ou seja, são considerados como usuários do Cadastro Único todo o programa ou política social que selecione as famílias/pessoas, alvo de sua ação, por meio do Cadastro Único, ou que estimule, priorize ou indique como pré-requisito, a inclusão do seu público-alvo no Cadastro Único, ou que realize cruzamentos periódicos, de forma a avaliar o alcance de sua política sobre as família/pessoa de baixa renda.

No fluxo abaixo, podemos observar a distribuição dos programas e políticas sociais que são usuários do Cadastro Único, por forma de utilização dos dados registrados:

Figura 2 – Usos do Cadastro Único por programas e políticas sociais



Fonte: Elaboração própria

O Programa Bolsa Verde, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) apesar de estarem no grupo que utiliza os dados do Cadastro Único para seleção de público-alvo automática, o acesso ao programa perpassa uma etapa de adesão, ou seja, após a seleção de famílias no Cadastro Único com perfil de elegibilidade a estes programas, é necessário ainda a assinatura de Termo de Adesão entre o órgão gestor e a família beneficiária. Há ainda o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que promove a inclusão de seu público no Cadastro Único, sem obrigatoriedade, com vistas de que estas famílias possam acessar outros programas sociais.

Este capítulo apresentou o histórico do Cadastro Único, destacando os principais fatos históricos; os procedimentos de cadastramento; participação dos entes federados e os principais usos do Cadastro Único. No próximo capítulo, será aprofundado o debate sobre as políticas sociais universais e focalizadas. No final da dissertação (anexos), há uma compilação dos programas que utilizam o Cadastro Único: definição, ano de criação, público-alvo e forma de utilização do Cadastro Único.

Capítulo 2: Focalização e Universalização

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento de identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda³. A criação deste instrumento, em 2001, com o objetivo central de ser um mecanismo de seleção de público-alvo para os programas e políticas sociais focalizados, situa-se, historicamente, em um momento de transição de foco das políticas sociais universalistas, predominante pós Constituição Federal, para as estratégias focalizadas de combate à pobreza, sobretudo após o final da década de 90.

Neste capítulo, faremos uma análise conceitual das políticas sociais universalistas e focalizadas. Esta revisão é fundamental para a análise do Cadastro Único que é hoje utilizado por ações focalizadas, destinado apenas a população de baixa renda; mas também, é utilizado por políticas e programas sociais universais, que tem ações de focalização, por meio da priorização das famílias em situação de maior vulnerabilidade. Logo após, será feita breve análise do papel do Cadastro Único na implementação das políticas sociais.

Conforme visto no capítulo anterior, Moura (2012) aponta que o debate sobre a unificação dos programas de transferência de renda, por meio do Programa Bolsa Família, ocorreu, sobretudo, nas reuniões da Câmara de Políticas Sociais (CPS) e no Grupo de Trabalho (GT), criado especialmente para a análise dos PTR existentes. O desenho da proposta de unificação foi apresentado ao GT pelo Secretário Executivo do MAPS, Ricardo Henriques e, destacava a necessidade de integração entre as ações.

Mediante a proposta, o debate dos participantes discorreu sobre vários assuntos pertinentes a organização deste novo programa unificador (arranjos, critérios de participação e manutenção, valor da transferência, forma de pagamento, entre outros) e das concepções de universalização e focalização de políticas sociais, conforme descrito por Moura (2012, p. 89):

O pensamento majoritário no PT sobre políticas sociais estava refletido na ideia de universalização do acesso às políticas e serviços sociais, entendidos como direitos garantidos pela Constituição. A defesa da universalização passa pela noção central de que é necessário garantir que todos os cidadãos tenham acesso às políticas públicas, o que significaria, de forma resumida, ampliar o gasto social para possibilitar que as redes de serviços (saúde, educação, previdência etc) alcançassem toda a população. Todavia, a insatisfação com as políticas públicas que tinham previsão de acesso amplo, mas que na prática eram de difícil acesso aos pobres, como a cobertura

³São consideradas famílias de baixa renda, prioritariamente, aquelas que têm renda familiar per capita de até meio salário mínimo ou até três salários mínimos por família. Podem ser cadastradas famílias acima deste perfil de renda, desde que estejam vinculadas a seleção ou acompanhamento de programas sociais.

previdenciária e o acesso à educação de qualidade, especialmente superior, era uma realidade reconhecida. Essa constatação deixava espaço para que o princípio da universalização fosse questionado, mesmo nas linhas do PT, surgindo como alternativa a noção de focalização. A noção de que as políticas públicas não chegavam àqueles que mais necessitavam, havendo concentração do gasto social entre os “não pobres”, era apontada como uma evidência de que era necessário focalizar os gastos sociais, ou seja, redistribuir o gasto social de forma a diminuir o gasto com aqueles que não necessitam e focalizar naqueles que necessitam.

Observa-se que apesar da linha ideológica do Partido dos Trabalhadores (PT) ser a universalização do acesso aos serviços e políticas sociais, via-se a necessidade de focar os gastos sociais em determinadas ações destinadas as famílias mais pobres do país, que tinham dificuldades em acessar estes direitos universais. Esta foi a opção que acompanhou a criação e o desenvolvimento do Programa Bolsa Família.

Este debate sempre está presente quando são discutidos os programas de combate à pobreza. Há diversos estudos que analisam a universalização e focalização das políticas sociais, o que demonstra que este não é um conceito pacificado. Para muitos estudos a análise parte-se dos princípios de justiça. Para Kerstenetzky (2006), por exemplo, a diferença entre os dois conceitos, reside em um entendimento prévio de justiça social. Para a autora, a focalização pode ser compreendida como “... *residuais, incidindo sobre os segmentos à margem dos processos econômicos integradores.*” (p. 568), como condicionalidade, que “... *defende a focalização no sentido de busca do foco correto para se atingir a solução de um problema previamente especificado.*” (p. 569) e ação reparatória, que “... *complementariam políticas públicas universais justificadas por uma noção de direitos sociais...*” (p. 570). Já a universalização pode ser justificada pela eficiência, a “desmercantilização” e residualismo, onde “... *as políticas universais economizam vários recursos na alocação do gasto social.*” (p. 571).

Para Silva e Silva (2004, citado por Cotta 2011) a focalização pode ter diferentes sentidos: neoliberal/conservadora e progressista/redistributiva. Na definição neoliberal/conservadora defende-se a focalização como ação compensatória. Já na definição progressista/redistributiva defende-se a focalização como discriminação positiva, não oposta a universalização. Na análise de justiça social de Kerstenetzky a definição neoliberal/conservadora estaria próxima à focalização residual e a progressista/redistributiva próximo à focalização como ação reparatória e condicionalidade.

Conforme apontado por Cotta (2011), este mesmo entendimento está presente em Fonseca (2008), que defende o universalismo focalizado, por meio dos conceitos de concepção substitutiva e concepção complementar de focalização. A primeira refere-se à focalização como prioridade e a segunda como seletividade. Em um caso você prioriza, em outro, você define seu público alvo por meio da focalização. Em ambos os casos, o que há de fundo é o universalismo focalizado. Fonseca (2008, p.7) descreve que a concepção de focalização como garantia de acesso a direitos universais iniciou-se no Brasil na década de 90:

En la década de 1990, en plena vigencia de estas leyes que garantizan derechos universales, Brasil fue escenario de un apasionante debate: universalización versus focalización. La discusión siguió caminos particulares en el sentido de que *la focalización fue concebida como medio para garantizar el acceso a derechos universales*. De esta manera, la focalización fue pensada como una acción complementaria a las políticas universales. Es decir, la focalización no fue planeada como sustitutiva.

Já para Theodoro e Delgado (2003, p.125) é importante agregar os seguintes três grupos de políticas sociais:

[...] a) aquelas que correspondem pela garantia de direitos sociais básicos estruturados no aparelho do Estado. [...] b) aquelas que também respondem pela garantia dos direitos sociais previstos no ordenamento constitucional, mas que, diferentemente do primeiro grupo, dependem de iniciativa dos governos por meio de ações e programas temporais para que os cidadãos possam exercer os direitos ali designados. [...] c) aquelas que correspondem a situações emergenciais e a projetos transitórios, referidos geralmente ao mandato do dirigente político, e que, em geral, atendem a uma ampla e difusa demanda social, ainda não estruturada no aparelho do Estado.

Para autores que criticam a focalização, tal como Standing (2010) e Camargo (2004), este modelo implica em erros de inclusão e exclusão de famílias e, como são focadas em famílias pobres, são de qualidade inferior. Para estes, a focalização é uma estratégia fragmentadora que se opõe a universalização dos direitos sociais.

Neste debate, o Cadastro Único como ferramenta focalizada de identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda, atende estratégias focadas exclusivamente na população pobre, ou seja, àquelas famílias que estão abaixo de uma pré-determinada linha de pobreza, na abordagem da focalização seletiva; mas também atende as políticas universais que priorizam famílias de baixa renda. O entendimento neste trabalho é que ambas as utilizações estão inseridas na lógica de focalização como meio para atingir direitos universais. Os programas selecionados para o estudo de caso são exemplos de políticas focalizadas dentro de metas de universalização, conforme veremos adiante.

O Cadastro Único apresenta-se como uma ferramenta adequada para a focalização, pois se rompe com a seleção de público-alvo enviesada. A partir do momento que o governo utiliza uma ferramenta única de identificação da população de baixa renda, com a participação de todos os entes federados, e utiliza estes dados para ofertar programas e políticas sociais, cria-se uma mudança de concepção na seleção de público e a responsabilização compartilhada. Existe um procedimento único para inclusão e atualização dos dados registrados no Cadastro Único, realizado pelo município e acompanhado por todos os entes federados, independentemente do programa federal o qual a família poderá ser beneficiária. Neste sentido, o instrumento Cadastro Único reduz a discricionariedade dos municípios (Bichir, 2012) e promove ainda a economicidade do gasto público no momento que centraliza a seleção e cadastramento das famílias de baixa renda para as diversas ações de governo. No entanto, isto é balizado também pelas capacidades municipais.

Com este grande registro de todas as famílias de baixa renda, o governo federal realiza ainda regularmente ações de análise e qualificação dos dados (procedimentos de Averiguação Cadastral). Garantindo a veracidade das informações e o correto mapeamento do público-alvo o qual o Cadastro Único pretende identificar, permite-se que os programas e políticas possam selecionar e conhecer os seus beneficiários (devido à amplitude de informações do formulário).

No Brasil, o método de focalização de políticas públicas mais utilizado, conforme aponta Faria, Feijó e Silva (2007), é o Teste de Renda não Verificada, que consiste em tornar elegível as famílias com renda familiar abaixo de uma determinada linha de pobreza, renda esta declarada pela própria família. Logo, conforme detalharemos abaixo, é desafio deste método a apuração das situações de volatilidade de renda e os procedimentos de averiguações cadastrais, com vistas a identificar corretamente as famílias que são de baixa renda.

2.1 O uso do Cadastro Único na focalização de políticas e programas sociais

As políticas públicas são as estratégias adotadas pelo Estado para solucionar um problema relevante socialmente. Conforme aponta Secchi (2011), “[...] *uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] é uma orientação à atividade ou passividade de alguém*” (p. 2).

Existem diversos autores que definem e caracterizam uma política pública e seu ciclo. Em linhas gerais, no ciclo clássico das políticas públicas, observa-se que a primeira etapa é a

elaboração de um problema, seguido da formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Na fase de identificação do problema, observa-se que é fundamental que a temática tenha espaço na agenda política. Uma vez destacado o problema e sua possível solução, toma-se uma decisão.

No entendimento de John Kingdon (1984) a dinâmica de tomada de decisão é compreendida sobre o modelo de múltiplos fluxos, onde há uma convergência entre o problema, a solução e as condições políticas favoráveis.

Segundo este modelo interpretativo, o fluxo dos problemas é dependente da atenção do público. O fluxo das soluções depende da atuação de empreendedores de políticas públicas, pessoas que querem ver suas soluções implementadas. O fluxo da política (politics) varia de acordo com eventos especiais, como o desenho e a aprovação de orçamento público, reeleições ou substituições de membros do executivo, refinanciamento de programas públicos etc. A convergência desses fluxos cria uma janela de oportunidade (policy window), um momento especial para o lançamento de soluções em situações políticas favoráveis. (SECCHI, 2011, p. 43)

Uma vez identificado o problema e sua possível solução, perpassando a definição de seu público-alvo; passa-se a etapa de implementação, definindo-se como o programa será operacionalizado. A decisão pelo uso do Cadastro Único nas políticas e programas sociais que tenham a população de baixa renda como público alvo pode ter sido definido no início do processo, ainda na fase de desenho da política pública, ou no encaminhamento da proposta de regulamentação, onde as Consultorias Jurídicas apontam a necessidade de uso do Cadastro Único (conforme obrigatoriedade do Decreto nº 6135/2007), ou ainda, pode ter sido em momento posterior, quando o gestor já tem uma política pública regulamentada e em implementação, conhece o Cadastro Único e suas potencialidades e passa a utilizá-lo na priorização de público-alvo ou na análise do alcance de sua política sobre as famílias de baixa renda.

Considerando o histórico do Cadastro Único, observa-se que ao longo do tempo os programas e políticas sociais usuários foram ampliando-se, especialmente após a fase de qualificação dos dados do Cadastro Único, em 2005, e com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011. Estes fatores, podem refletir uma janela de oportunidade para o desenvolvimento de políticas e programas sociais focalizados na população de baixa renda e, principalmente, um importante momento de promoção do Cadastro Único para os formuladores de políticas públicas que ainda não conheciam as potencialidades desta ferramenta.

A pesquisadora Iraneth (2011), em sua dissertação de mestrado, descreve a janela de oportunidade disponível para as políticas públicas de combate à fome, apontadas como prioritárias para o governo Lula. Esta temática destacou-se na agenda governamental não apenas em 2004, mas também, recebeu novo reforço político com a entrada da presidenta Dilma, em 2011, e com o lançamento do plano estratégico Brasil Sem Miséria. Logo, mesmo os Ministérios que ainda não havia desenvolvido estratégias de ação sobre as famílias de baixa renda, com esta janela de oportunidade, foi possível criar novas políticas públicas ou alterar as atuais, para aqueles que já tinham ações neste sentido.

Para além da possibilidade de ter uma ferramenta qualificada de identificação de público alvo, o Cadastro Único fornece a caracterização destas famílias e uma estrutura já consolidada de participação dos entes federados no processo. Neste sentido, para os programas e políticas usuários não é necessário criar novos atores sociais representativos nas instâncias municipais e estaduais, mas, convergir às ações já existentes e mobilizar as estruturas já disponíveis.

Toda vez que um programa ou política passa a ser um usuário dos dados do Cadastro Único, os gestores municipais e estaduais são informados, para que possam orientar as famílias de seu município, o que acaba promovendo também a divulgação do programa entre a população alvo.

Durante todo o processo de uma política pública, é fundamental também que o órgão gestor desenvolva continuamente estratégias de avaliação e monitoramento.

A criação do Cadastro Único, ainda em 2001, já tinha a intenção de fornecer um instrumento qualificado de identificação das famílias pobres, para que estes dados pudessem ser utilizados pelas diversas estratégias focalizadas. Ou seja, estabelecer um instrumento capaz de selecionar adequadamente a população brasileira de baixa renda, de forma que as políticas federais possam selecionar público-alvo por meio de uma única fonte de informações. Neste sentido, a responsabilidade do MDS em manter uma base de dados completa e atualizada é fundamental, de forma que esta solução possa atender as demandas dos programas e políticas sociais atuais e àqueles que futuramente serão desenvolvidos.

A qualificação constante de um instrumento focalizado implica em desafios. Conforme aponta Soares, Ribas e Soares (2006), a utilização de mecanismos de focalização implicam em custos: custo administrativo, relacionado ao levantamento de dados; custo privado, das famílias que procuram o cadastramento; custos de incentivo: quando as famílias mudam seus comportamentos de forma a atender a algum critério de elegibilidade de

programas sociais que utilizam o CadÚnico; custo social: identificação da família como mais pobre, o que pode gerar processos de estigma; e custo político (Coady et al., 2004, citado por Soares, Ribas e Soares, 2006).

No processo do Cadastro Único, destaca-se principalmente o custo administrativo e de incentivo. O custo administrativo está fundamentalmente no município, que realiza as ações de inclusão e atualização cadastral. Para auxiliar neste processo há o IGD-M e IGD-E, conforme já mencionado no capítulo 1. Já os custos de incentivo podem, por exemplo, levar as famílias a omitirem ou subdeclararem renda inferior a real, de forma a ser elegível aos programas sociais, em especial o PBF, programa usuário do Cadastro Único mais conhecido socialmente; por outro lado, este custo pode também ser positivo, refletindo na atualização cadastral constante, visto que as famílias sabem que podem perder os benefícios e serviços se não manterem seus dados atualizados.

Considerando o custo de incentivo, os possíveis problemas na gestão municipal (como a falta de critérios no cadastramento) e a própria necessidade de controle das informações registradas no Cadastro Único, regularmente são divulgadas atualizações nas estimativas de famílias de baixa renda. Este quantitativo representa a cota de cadastramento a qual os municípios devem se empenhar para alcançar, por meio da identificação das famílias de baixa renda de seu território. Conforme já informado, não há sanção para o não alcance da meta e nem impedimento de cadastramento para famílias acima da cota, isto ocorre justamente porque a estimativa considera as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo no município e o Decreto nº 6135/2007 permite o cadastramento de famílias com renda de até três salários mínimos no total ou até mesmo com renda superior a estes limites, desde que a família esteja vinculada a um algum programa ou política social implementada pelo município, estado, DF ou governo federal.

Os autores Barros, Carvalho, Franco e Mendonça (2010) apontam a importância das cotas para a focalização do PBF e o sistema de seleção de famílias: “... o elevado grau de focalização alcançado pelo programa decorre, em parte, da existência de cotas, ou seja, do fato de que apenas uma parcela relativamente pequena das famílias é cadastrada. Mas decorre, principalmente, de um sistema bem-sucedido de seleção de quais famílias serão cadastradas.” (p. 133). Logo, o papel do município é fundamental para a qualidade das informações registradas no Cadastro Único. O empenho do município, a estrutura administrativa, os recursos humanos e físicos e a estrutura dos processos de cadastramento, refletem diretamente nas ações municipais de inclusão e atualização cadastral que,

consequentemente podem refletir em mais recursos de incentivos financeiros, pagos pelo governo federal, por meio do IGD.

Os dados do Cadastro Único são autodeclarados, logo, considerando também o custo de incentivo, regularmente são realizadas ações de auditoria, que consiste no cruzamento entre os dados do Cadastro Único e outros registros administrativos, como a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), com vistas a identificar indícios de subdeclaração ou omissão de informações, especialmente os dados de renda e composição familiar. Estes procedimentos de auditorias podem ser iniciados pelo próprio MDS, ou por órgãos de controle (CGU e TCU). Em geral, são encaminhadas aos municípios a lista de famílias com suspeita de informação incorreta para averiguação e atualização cadastral.

Por outro lado, os próprios programas que utilizam os dados podem também promover a qualificação do Cadastro Único, desde que os custos de incentivo sejam utilizados positivamente, a exemplo da exigência do cadastro atualizado para a concessão e manutenção dos programas sociais usuários.

O arranjo do Cadastro Único, seu processo de cadastramento e todas as ações de qualificação dos dados registrados, são fundamentais para disponibilizar aos programas usuários uma ferramenta de focalização confiável. A participação do Cadastro Único na seleção e/ou acompanhamento de público-alvo consiste em etapa fundamental do processo de implementação de uma política ou programa social.

Capítulo 3: Métodos e técnicas de pesquisa

Conforme apontado nos capítulos anteriores, o Cadastro Único tem papel estratégico na operacionalização dos programas e políticas sociais focalizados no Brasil em nível federal.

O objetivo geral desta monografia é analisar a ampliação do uso do Cadastro Único ao longo do tempo, em programas e políticas sociais focalizadas na população de baixa renda em nível federal. Para isso, parte-se das seguintes perguntas de pesquisa:

- 1) Quais os programas e políticas sociais federais que utilizam o Cadastro Único?
- 2) Como e desde quando ocorre o uso do Cadastro Único por estes programas e políticas sociais federais?
- 3) Como estes programas e políticas tiveram contato com o Cadastro Único?
- 4) Qual a importância do Cadastro Único na implementação destes programas?

Com estas perguntas, parte-se da hipótese de que apesar do uso do Cadastro Único ser obrigatório para programas e políticas sociais voltados a população de baixa renda em nível federal, conforme definido no Decreto nº 6.135/2007, esta não é a única variável que explica a ampliação do uso do Cadastro Único ao longo do tempo. Para isto, é necessário analisar também outros possíveis fatores que levaram os gestores federais a desenvolverem políticas públicas focalizadas na população de baixa renda, inscritas no Cadastro Único; ou alterarem seus programas e políticas já existentes a selecionar o seu público-alvo via Cadastro Único e, principalmente, analisar o papel do uso desta ferramenta na implementação das políticas e programas voltados a população de baixa renda e sua relação com o acesso aos direitos universais. A hipótese central é que a progressiva qualificação do Cadastro Único após 2005 e a criação do Plano Brasil Sem Miséria em 2011, representam uma janela de oportunidade para o crescimento dos programas que utilizam os dados do Cadastro Único, além do mais, o Cadastro Único representa uma estrutura interfederativa já consolidada e reconhecidamente qualificada para a identificação de famílias de baixa renda, o que contribui diretamente para a implementação dos programas sociais que utilizam o Cadastro Único.

Para responder as perguntas propostas neste trabalho, será realizado um estudo exploratório, utilizando como método a investigação qualitativa. Para análise dos programas usuários será utilizada o estudo de caso. Conforme aponta Yin (2010, p.25), os estudos de casos podem ser usados “[...] quanto mais suas questões procuram explicar alguma circunstância presente (por exemplo, “como” ou “por que” algum fenômeno social funciona)”. Conforme aponta o mesmo autor, as fontes de evidência para análise dos estudos

de casos podem ser a observação direta dos eventos estudados e entrevistas com as pessoas envolvidas no processo, além de documentos e artefatos.

Inicialmente, para análise da trajetória do Cadastro Único, foi realizado o resgate da história deste objeto, de sua criação até os dias atuais, de forma a analisar o desenvolvimento deste instrumento e seu uso pelos programas e políticas sociais ao longo de 2001 a 2013. Desta forma, a primeira etapa de levantamento de dados, consistiu na identificação dos principais documentos sobre a gestão do Cadastro Único e seus programas usuários, legislação, Notas Técnicas, Instruções Operacionais e Relatórios de Gestão; principais estudos e a experiência prática da pesquisadora. Esta análise já foi descrita nos capítulos 1 e 2 e será aprofundada nos capítulos a seguir. Com este levantamento do Cadastro Único e de seus programas usuários, foi possível realizar a seleção de dois casos, considerando os seguintes critérios:

- a) O programa deve ter rotina de acompanhamento em parceria com o DECAU/MDS (realização de reuniões periódicas, sistematização periódica dos dados, fluxo de informação definido e procedimentos de divulgação);
- b) O critério de renda para inserção no programa deve ser o público-alvo do Cadastro Único (meio salário mínimo per capita ou até três salários mínimos no total).

Estes dois critérios foram considerados porque, para uma análise detalhada do programa usuário, era fundamental que existisse uma legislação e procedimentos operacionais bem definidos entre o MDS e o órgão gestor do programa, além do mais, muitos programas que utilizam o Cadastro Único, selecionam parte do público prioritário cadastrado, a exemplo das ações focadas nas famílias extremamente pobres.

Desta forma, para seleção dos casos, consideraram-se dois programas usuários do Cadastro Único: Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e Telefone Popular. Estes programas representam a seleção de público-alvo via demanda.

A abordagem utilizada de estudo de caso, pretende analisar os casos selecionados individualmente, mas também os comparando, especialmente quanto ao uso do Cadastro Único, elemento de intersecção entre as ações selecionadas.

Foram realizadas entrevistas individuais e semiestruturadas com dois gestores de cada um dos programas usuários selecionados. Para análise dos dados foram analisadas as unidades argumentativas. Conforme aponta Bauer e Gaskell (2000, p. 219), na análise argumentativa, “[...] o objetivo é oferecer uma visão metodológica compreensiva da análise das estruturas da argumentação, com o propósito de compreender melhor os parâmetros que influenciam os

debates públicos.”. Neste sentido, os argumentos apontados pelos gestores são tanto parte do processo de construção do entendimento sobre o estudo de caso analisado, como produto, que ilustra a documentação analisada com a fala dos gestores da política.

O TSEE e o Telefone Popular foram objeto de Teleconferência promovida pelo MDS, em parceria com a TVNBR, em 27/08/2012, com a participação dos convidados Sr. Ricardo Toshio Itonaga (Anatel) e Sr. Henrique Tavares Mafra (Aneel), além da diretoria do Departamento do Cadastro Único do MDS. O conteúdo desta teleconferência também foi utilizado neste trabalho.

Capítulo 4: O caso da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)

Para análise da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), conforme descrito no capítulo anterior, foi realizada uma análise histórica do programa, por meio da análise da legislação, das informações disponíveis no site da ANEEL, da experiência prática da pesquisadora e das entrevistas concedidas por gestores da política (especialistas da Aneel Henrique Tavares Mafra e Leonardo Finamore Ivo).

A Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) é um programa coordenado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), agência reguladora na forma de autarquia federal, vinculada ao Ministério das Minas e Energia (MME). Este programa foi criado em 2002, por meio da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e regulamentado por Resoluções Normativas da ANEEL.

Antes da publicação da Lei, já existiam ações de concessão de descontos, coordenadas pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Conforme aponta Tavares (2003, p. 90), entre 1974 e 1996, existiam ações de equalização tarifária e descontos em cascata, destinados a todos os consumidores residenciais; a partir de 1996, iniciaram-se ações de desconto apenas ao público de baixa renda a depender da faixa de consumo. Em 2001, o critério passou a ser também o registro no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

A participação da ANEEL neste processo, com a formulação e publicação das resoluções, ocorreu apenas a partir de 2002. Inicialmente, a regulamentação do desconto foi descrita nas resoluções nº 246 e nº 485. A resolução nº 246/2002 destinava o desconto a todas as unidades consumidoras com consumo mensal inferior a 80 kWh, independentemente da renda. A resolução nº 485/2002, em complementação a resolução anterior, descreve a forma de desconto destinado as unidades consumidoras com consumo mensal entre 80 e 220 kWh

(ou limite regional), desde que inscritas no Cadastro Único e beneficiárias do Bolsa Escola e Bolsa Alimentação (ou com perfil de renda para acessar estes programas).

Em 2003, conforme já descrito nesse trabalho, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), por meio da Medida Provisória nº 132/2003. Dessa forma, a ANEEL alterou a resolução nº 485/2002, por meio da resolução nº 694/2003, destinando o desconto para as unidades consumidoras com consumo mensal entre 80 e 220 kWh, apenas as famílias aptas a receberem os benefícios financeiros do PBF ou beneficiárias de seus programas remanescentes, inscritas no Cadastro Único.

No mesmo ano, essas regras de concessão da TSEE foram objeto de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) que apontou baixa correlação entre renda familiar e consumo de energia (Acórdãos nº 0344/2003, nº 0059/2005 e nº 1.103/2008). No Sumário Executivo “Tarifa social e desafios da universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil”, o TCU recomenda a revisão dos critérios de concessão da TSEE, afirmando (p. 13):

A hipótese fundamental subjacente aos critérios estabelecidos pela Lei nº 10.438/2002 para enquadramento de consumidores residenciais na subclasse baixa renda (com tarifas menores) é que o consumo domiciliar de energia elétrica seja positivamente correlacionado com a renda per capita domiciliar. Ou seja, que baixo consumo domiciliar de energia signifique baixa renda per capita domiciliar. Para avaliar se esse pressuposto é verdadeiro, foram propostos modelos econométricos relacionando essas variáveis e utilizados microdados disponíveis na Pesquisa de Padrões de Vida (PPV) feita pelo IBGE em 1996 e 1997. Os resultados obtidos a partir de uma amostra com cerca de dois mil domicílios apontam para a inexistência de correlação estatisticamente significativa entre renda per capita e consumo domiciliar de energia: a correlação entre essas variáveis é de 0,015 (zero indica nenhuma correlação, e um indica correlação linear perfeita).

Observa-se, conforme apontamento do TCU, a inadequação do critério de consumo para identificar as famílias de baixa renda que teriam acesso aos descontos da TSEE, ou seja, promove-se uma reflexão sobre a melhor forma de identificar as famílias de baixa renda no Brasil aptas a programas sociais focalizados.

Enquanto isto, conforme já descrito nos capítulos anteriores, o Cadastro Único, sobretudo após 2005, estava em fase de qualificação das informações registradas em sua base de dados, além do aprimoramento de seus processos e mecanismos de gestão. Ou seja, havia um instrumento com a proposta de identificar as famílias de baixa renda brasileiras, no entanto, a sua base de informações estava em processo de qualificação e a sua estrutura de participação e responsabilização dos entes federados ainda estava em fase de articulação.

Neste período, para as famílias que consumiam entre 80 e 220 kWh era necessário estar no Cadastro Único, no entanto, não havia ainda mecanismos de consulta e análise desta condição e a concessão ocorria pela autodeclaração da condição de elegibilidade, onde as famílias preenchiam e assinavam uma declaração de renda para fins de recebimento da TSEE (conforme modelo anexo da resolução normativa nº 694/2003). Posteriormente, as famílias precisavam apresentar o Número de Identificação Social (NIS). Veja a fala de um dos especialistas em regulação da ANEEL, Henrique Mafra:

“A princípio, a ideia era apenas a utilização do NIS [...]. Pelas dificuldades que houve no início, com a implantação do Cadastro Único. Ainda em 2003, foi criado um meio alternativo para as pessoas se cadastrarem, que foi a autodeclaração, criada em 2004 que se perdurou até 2010” (trecho da entrevista concedida para a pesquisa)

Para além dessas dificuldades, permanecia ainda o problema da concessão automática para aqueles que consumiam até 80kWh, independentemente da análise da situação de baixa renda. Neste período, a ANEEL também solicitou estudo a FINATEC - Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos para análise da correlação entre renda e consumo de energia elétrica, conforme apontamentos do TCU nos acórdãos supramencionados.

Em 2007, ocorre nova alteração na resolução nº 485/2002, por meio da resolução nº 253/2007. Para as residências com consumo entre 80 e 220kWh, o responsável deveria demonstrar que pertence à família inscrita no Cadastro Único e que atende às condições que o habilitem a ser beneficiário do PBF. A renda limite passa a ser de R\$ 120,00, conforme alteração do perfil de elegibilidade do PBF.

Em 2008, publica-se a resolução nº 315/2008, que estabelece os procedimentos para apresentação de documentos relativos à concessão do benefício da tarifa social e apresenta a descrição dos procedimentos para o cálculo da subvenção econômica.

O desconto ofertado na TSEE é financiado pelos demais consumidores de energia elétrica, por meio dos impostos, conforme fala da entrevista: *“No fundo, os consumidores de todo o Brasil é que custeiam a TSEE, ou contribuindo para o fundo CDE ou por meio de subsídio cruzado na área de concessão da própria distribuidora”*. (trecho da entrevista concedida para a pesquisa)

Atualmente o custeio está 100% pela CDE. Estes encargos são direcionados a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), gerida pelo MME e Eletrobrás, que tem como um dos objetivos garantir os recursos para atendimento da subvenção econômica destinada as tarifa

dos consumidores Residencial Baixa Renda (TSEE). Conforme site da ANEEL⁴, os recursos da CDE:

[...] são provenientes dos créditos da União de que tratam os arts. 17 e 18 da Lei nº 12.783/2013 e das quotas anuais pagas por todos os agentes que comercializam energia com consumidor final, mediante encargo calculado pela ANEEL e incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição, dos pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público, das multas aplicadas pela ANEEL a concessionárias, permissionárias e autorizadas.

Neste período ocorreram diversas reuniões técnicas entre os representantes do MDS, MME e ANEEL para análise do critério de consumo como condição de baixa renda, considerando a consolidação do Cadastro Único, o que permitiria seu uso de forma mais sistemática na gestão do TSEE.

“Foram diversas reuniões entre MDS, MME e ANEEL para discutir quais seriam os novos critérios, e discutindo em cima do projeto de lei que tramitava lá no Congresso para definição destes novos critérios, que são os vigentes atualmente. E com essas discussões foi intensificando a relação ANEEL e MDS, no sentido de incentivar a troca de dados, fornecer dados as distribuidoras, melhorias dos cadastros e isto refletiu na lei [...] assim conseguimos o acesso ao Sistema de Consulta da V7.”(trecho da entrevista concedida para a pesquisa)

Em 2010, por meio da Lei nº 12.212, os critérios de concessão da TSEE foram modificados. Para regulamentar esta alteração, publicou-se a Resolução Normativa nº 407, de 27/07/2010. Conforme definição, o desconto é destinado às famílias com renda per capita menor ou igual a meio salário mínimo, inscritas no Cadastro Único ou com algum componente beneficiário do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Famílias com renda total de até três salários mínimos também podem ser beneficiárias, desde que façam uso contínuo de equipamento de saúde com elevado consumo de energia. Os descontos variam de 10 a 65%, são acumulativos e progressivos, a depender das seguintes faixas de consumo: a) Até 30 kWh: 65%; b) de 31 a 100 kWh: 40% e c) de 101 a 220 kWh: 10%. Famílias indígenas e quilombolas inscritas no Cadastro Único, com renda per capita menor ou igual a meio salário mínimo ou que tenham um morador beneficiário do BPC, têm direito a desconto de 100% na conta de energia elétrica, até o limite de consumo de 50 kWh/mês.

Esta alteração, dentro de uma estratégia maior de Universalização do Acesso a Energia Elétrica, pretende focalizar o desconto apenas às famílias em situação de baixa renda,

⁴Disponível em <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=771&idPerfil=2>, consultado em 05/09/2013

conforme trecho abaixo da Teleconferência realizada em 27/08/2012, pela NBR, da fala de Henrique Mafra:

“Com a edição desta lei, em 2010, uma grande mudança que a gente teve foi à focalização dos critérios. Com a lei anterior, nº 10.438, o critério era baseado no consumo de cada família e isso gerava algumas distorções. Com a nova lei, o principal foi que o critério para ser beneficiado é baseado na renda da família, beneficiando diretamente as famílias que possuem “baixa renda”, que são as que mais precisam. E isso, traz um outro benefício, porque este programa da Tarifa Social é custeado por um fundo setorial, do setor elétrico, e é mantido por todos os consumidores, então uma melhor focalização do programa, gera uma economia de recursos deste fundo e conseqüentemente uma economia para todos os consumidores.” (trecho da entrevista concedida para a teleconferência realizada pela NBR)

Com a publicação da lei definindo que a identificação do público alvo da TSEE, independentemente do consumo, será via Cadastro Único, foi necessário um período de transição (24 meses), com forte investimento em estratégias de divulgação das novas regras do programa, considerando, em especial, a possibilidade de que existam famílias de baixa renda ainda não incluídas no Cadastro Único, que já utilizavam a TSEE por meio do critério automático de consumo.

Com a nova lei, focando a concessão da TSEE apenas as famílias que estejam no Cadastro Único ou sejam beneficiárias do BPC, foram realizadas diversas reuniões com vistas a definir estratégias para a promoção das novas regras.

Em termos quantitativos, ainda pelas regras anteriores, observa-se que em 2010, existiam 19.444.150 unidades consumidoras na modalidade residencial baixa renda (TSEE), o que representa 34,9% do total de unidades consumidoras residenciais (55.603.772). Do total de unidades consumidoras residencial baixa renda, 13.362.684 tinham consumo inferior a 80 kWh e 5.481.466 tinham consumo entre 80 e 220 kWh (Relatório de Informações Gerenciais da ANEEL, abr/2010), ou seja, a maior parte do desconto era destinado as famílias selecionados pelo consumo e não pelo critério de renda.

Para a nova regra, os cancelamentos dos benefícios seriam escalonados, entre 20/11/2010 e 20/11/2011 (resolução normativa nº 407, de 27/07/2010). Este prazo inicial foi alterado, por meio da Resolução Normativa nº 436, de 24/05/2011, permanecendo o cronograma abaixo:

Quadro 2 - Datas limites de cancelamentos dos benefícios da TSEE pelas regras anteriores a lei 12.212/2010

Média móvel de consumo (kWh)	Data
maior ou igual a 80	01/12/2010
maior que 65	01/08/2011
maior que 40	01/09/2011
maior que 30	01/10/2011
menor ou igual a 30	01/11/2011

Fonte: Resolução Normativa nº 436, de 24 de maio de 2011.

Devido ao alto número de cancelamentos de benefícios do TSEE que ocorreriam em 2011, o MDS, a ANEEL e MME, desenvolveram estratégias de divulgação das novas regras da Tarifa Social de Energia Elétrica por meio de entrevistas em rádios, publicação de informes aos gestores municipais do Cadastro Único e realização de teleconferência (conforme trechos citados neste trabalho). Elaborou-se também um folder e cartaz modelo para os parceiros com informações sobre como ser incluído no Cadastro Único.

O MDS estabeleceu com a ANEEL fluxo para troca de bases de dados, com leiaute específico, para análise das famílias que eram beneficiárias da TSEE pelas regras anteriores e continuam com o perfil de elegibilidade com as novas regras. No entanto, o cruzamento não foi satisfatório, devido à dificuldade de criar chaves únicas de identificação entre as bases das concessionárias e permissionárias (nem todas as bases tinham informação de NIS, para algumas, havia apenas o nome e CPF). O MDS também demandou a Caixa o desenvolvimento de um aplicativo de consulta aos dados do Cadastro Único a ser disponibilizado as concessionárias e permissionárias para análise do perfil de elegibilidade para as novas concessões da TSEE.

Foi feito também um Acordo de Cooperação Técnica, de caráter temporário e emergencial, com a ABRADDEE. A ABRADDEE, conforme informações de seu *website*⁵, é uma sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, que reúne 41 concessionárias de energia elétrica, estatais e privadas, atuantes em todas as regiões do país, responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica a 98% dos consumidores brasileiros. Neste acordo, o MDS teve a responsabilidade de encaminhar a base de dados das famílias que estão inseridas no Cadastro Único e no BPC. Com estas informações, a ABRADDEE identificou os domicílios que preenchem os requisitos para concessão da Tarifa Social de Energia Elétrica e encaminhou os resultados deste cruzamento ao MDS e as concessionárias associadas, de

⁵<http://www.abradee.com.br/abradee/quem-somos>

acordo com a área de abrangência de cada uma delas. Com esta ação, identificaram-se as famílias que potencialmente poderiam ser beneficiárias da TSEE. A ABRADÉE atuou também na produção e divulgação de material informativo do Cadastro Único e seus programas usuários, em especial a TSEE, de acordo com os modelos disponibilizados pelo MDS.

Conforme visto no capítulo 1, em 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria. Uma das atuações do plano é a busca ativa de famílias ainda não registradas no Cadastro Único. Desta forma, durante esta fase de transição, nas reuniões de trabalho com a temática de busca ativa, promovidas pela Senarc/MDS, buscava-se incluir a pauta da Tarifa Social de Energia Elétrica. A atuação do MDS chamava a atenção para três ações: 1) Identificar as famílias que estão no Cadastro Único com renda familiar per capita de até meio salário mínimo, mas não são beneficiárias da TSEE, mobilizando-as a procurarem a concessionária de energia elétrica e solicitarem o desconto; 2) Identificar e cadastrar as famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo, que já recebem a TSEE, mas não estão incluídas no Cadastro Único, mobilizando gestores municipais, estaduais e parceiros a realizarem a busca ativa de famílias ainda não cadastradas em sua área de abrangência; 3) Identificar e cadastrar as famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo, que ainda não recebem a TSEE e não estão incluídas no Cadastro Único, utilizando-se das duas estratégias anteriores.

Em São Paulo, a atuação da concessionária foi diferencial. A partir de uma reunião, realizada em 06/05/2011, entre MDS, ANEEL, MME, Eletropaulo, coordenação estadual e municipal de São Paulo e alguns municípios da região metropolitana da capital, observou-se que para além das ações de divulgação, era necessário investir em inclusão das famílias de baixa renda no Cadastro Único, visto que a cobertura da estimativa municipal estava abaixo de 100%. Assim, avaliou-se a proposta de estabelecimento de acordos de cooperação técnica entre a concessionária Eletropaulo e os municípios de São Paulo, Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Mauá, Diadema, Osasco, Santo André, São Bernardo do Campo e Taboão da Serra, para auxiliá-los nas ações de inclusão cadastral das famílias de baixa renda (alcance da meta de cobertura tendo como referência a estimativa de famílias de baixa renda utilizada pelo MDS).

Neste apoio, a concessionária contratou empresa terceirizada para esta ação de identificação e cadastramento das famílias de baixa renda, com a supervisão do município e acompanhamento do estado e do MDS, em parceria com a Caixa Econômica Federal. O município, como ente federado responsável pela inclusão e atualização dos dados do Cadastro

Único, coordenou as atividades, apontando as áreas mais vulneráveis com público potencial de baixa renda, indicando as estratégias de cadastramento, solicitando os formulários, habilitando os digitadores no Sistema do Cadastro Único e validando os resultados do cadastramento. As capacitações de entrevistadores e digitadores dos técnicos contratados pela Eletropaulo foram articuladas pelo MDS, em conjunto com a Coordenação Estadual e a Caixa. Esta ação contribui para a própria melhoria da cobertura cadastral destes municípios.

Em consonância a nova lei, as resoluções normativas anteriores foram alteradas por meio das resoluções vigentes atualmente: nº 414 de 09/09/2010, nº 472 de 24/01/2012 e nº 572 de 13/08/2013. A resolução nº 414/2010 apresenta as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada. A resolução nº 472/2012 estabelece a metodologia para apurar a Diferença Mensal de Receita – DMR e o montante de recursos a ser repassado a cada distribuidora para custear essa diferença, no âmbito da aplicação da TSEE. Conforme estas resoluções, para o pagamento dos descontos, as concessionárias e permissionárias devem encaminhar a ANEEL, mensalmente, até o dia 10 (dez) do mês subsequente ao mês de competência, os dados provenientes do sistema de faturamento. Da posse destas informações, a ANEEL fará a análise e homologação da DMR, até o último dia útil do mês da solicitação de homologação e, encaminhará a Eletrobrás, que liberará os recursos até 10 (dez) dias úteis contados da respectiva homologação.

Já a resolução nº 572/2013 trata especificamente do procedimento para comprovação do atendimento aos critérios de elegibilidade à concessão da Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE e para validação do cálculo da Diferença Mensal de Receita – DMR, além de avançar no processo de manutenção dos descontos já concedidos.

Hoje, para receber o desconto na conta de energia elétrica, as famílias já inscritas no Cadastro Único ou beneficiárias do BPC, que atendam aos critérios de concessão, devem solicitar a tarifa diretamente nas concessionárias de energia elétrica de sua região (pessoalmente ou por telefone). Um dos integrantes da família deverá informar seu nome, CPF e carteira de identidade (ou outro documento com foto ou Rani, no caso de indígenas); informar o código da unidade consumidora; informar o Número de Identificação Social (NIS), caso esteja inscrito no Cadastro Único, ou Número de Benefício (NB), caso seja beneficiário do BPC. Se a família tiver renda de até três salários mínimos e fizer uso de equipamentos de saúde que necessitem de elevado consumo de energia, deve-se ainda apresentar e atestado assinado por profissional médico. Da posse destas informações, as concessionárias podem realizar a consulta ao Sistema do Cadastro Único (sistema online de consulta disponibilizado

as concessionárias e permissionárias mediante cadastramento na Caixa Econômica Federal) ou no Sistema CECAD - Consulta Extração Seleção de Informações do CadÚnico, confirmar o atendimento as regras de concessão e por fim, conceder o benefício à família. O cadastramento das concessionárias e permissionárias nos sistemas ainda está em andamento.

No sistema de consulta aos dados do Cadastro Único, disponibilizado as concessionárias e permissionárias, há apenas a informação de confirmação ou não se a família está registrada no Cadastro Único e tem renda familiar per capita menor ou igual a meio salário mínimo ou até três salários mínimos no total, além dos dados de identificação (nome, data de nascimento, nome da mãe e documentação). Não há a indicação de família indígena ou quilombola. Desta forma, a concessão ainda manteve-se, em parte, pela autodeclaração das condições de elegibilidade (sem preenchimento de formulário adicional). Além do mais, nem todas as concessionárias conseguiram o acesso a este Sistema de Consulta, informando muitas vezes que a agência da Caixa desconhecia este acesso ou não orientava adequadamente.

Com a última regulamentação da ANEEL e com a disponibilização do sistema CECAD, no momento, para além da consulta nominal, há também a possibilidade de que a concessionária de energia elétrica acesse os dados completos das famílias de baixa renda da sua região de atuação. Isto permite que seja feito um trabalho de busca ativa das famílias que tem as condições de elegibilidade, mas ainda não acessam a TSEE, podendo inclusive realizar automaticamente a concessão do desconto para aquelas unidades consumidoras residenciais registradas na concessionária e identificadas como em situação de baixa renda (de acordo com os dados disponibilizados pelo MDS).

Para validação das famílias com componente beneficiário do BPC, foi disponibilizada a consulta ao Sistema SuasWeb, gerido pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS /MDS.

Com a resolução normativa nº 572/2013, as concessionárias e permissionárias e a ANEEL, anualmente validarão os benefícios da TSEE, reavaliando as condições de elegibilidade de seus beneficiários (concessões solicitadas pelo responsável pela unidade familiar e concessões automáticas). A proposta é que a análise das concessionárias e permissionárias seja realizada no mês de julho e a ANEEL em janeiro. De acordo com a resolução, a distribuidora deve, anualmente, até o dia 10 (dez) do mês de janeiro, enviar os dados provenientes do sistema de faturamento da competência de dezembro do ano anterior, das unidades consumidoras classificadas nas subclasses residencial baixa renda, de acordo

com as instruções da ANEEL, para que seja realizado entre trabalho anual de análise e validação das concessões de TSEE.

Com as regras atuais, conforme fala do especialista Henrique:

“Um novo benefício que o consumidor solicitar a distribuidora, apresentando a documentação, a distribuidora apenas poderá conceder o benefício da Tarifa Social se validar ele antes nas bases, do Cadastro Único ou do BPC; não vai mais ser auto declarado, realmente terá que consultar. Além disso, para o legado, foi colocado na norma que uma vez ao ano a distribuidora deverá extrair a base e fazer um cruzamento/checagem com todos os beneficiários da TSEE.” (trecho da entrevista concedida para a pesquisa)

Em contrapartida, o MDS trabalha em outras estratégias de consulta ao Sistema do Cadastro Único, especialmente aquelas que possam superar o lapso temporal dos dados armazenados no CECAD (que costumam ter um atraso de aproximadamente 45 dias entre a inserção do dado no Sistema do Cadastro Único utilizado pelos municípios e a sua visualização no CECAD).

O MDS desenvolveu, ao longo de 2012, material de divulgação da TSEE, composto por dois folders (um para a população e outro para os técnicos das concessionárias de energia elétrica) e um cartaz, para distribuição em 2013, nas gestões municipais do Cadastro Único, CRAS, agências de energia elétrica e órgãos de defesa do consumidor.

Os folders e cartazes tem a seguinte identidade visual, elaborada pela Assessoria de Comunicação do MDS.

Imagem 1 – Identidade visual dos folders e cartaz da Tarifa Social de Energia Elétrica



Atualmente (dados de julho de 2013), há 12.121.452 famílias beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica, o que representa 19,3% das unidades consumidoras residenciais do Brasil. Isto representa o custeio de R\$ 164.232.781,00 advindos da CDE.

Tabela 2 – Número de unidades consumidoras de baixa renda (TSEE)

Região	Competência: Julho/2013							
	Número de Unidades Consumidoras			DMR - Diferença Mensal de Receita solicitada (R\$)	Fontes de Custeio da TSEE			
	Residencial Total	Baixa Renda	% Baixa Renda / Residencial		CDE (R\$)	% CDE / DMR	TARIFA (R\$)	% Tarifa / DMR
Norte	3.583.610	802.258	22,39%	10.928.390	10.928.390	100,00%	0	0,00%
Nordeste	16.608.400	7.339.859	44,19%	93.344.913	93.344.913	100,00%	0	0,00%
Centro-Oeste	4.586.364	493.926	10,77%	7.794.387	7.794.387	100,00%	0	0,00%
Sudeste	28.853.006	2.694.579	9,34%	41.432.204	41.432.204	100,00%	0	0,00%
Sul	9.065.079	790.830	8,72%	10.738.459	10.732.887	99,95%	5.572	0,05%
TOTAL BRASIL	62.696.459	12.121.452	19,33%	164.238.354	164.232.782	100,00%	5.572	0,00%

Fonte: Site da ANEEL: <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=741&idPerfil=2>

Obs. da ANEEL: 1. Informações provenientes dos relatórios encaminhados pelas distribuidoras em cumprimento à Resolução Normativa 472, de 2012, podendo variar após o processo de fiscalização; 2. Foram considerados os últimos relatórios sem erro recebidos pela ANEEL, ainda que não tenham sido previamente homologados (ver relatório por distribuidora); 3. As distribuidoras que atuam em mais de uma região foram computadas na região de maior predominância.

Em dezembro de 2011, existiam 8.944.616 unidades consumidoras beneficiárias da TSEE (número 46% menor em relação à regra anterior, que em 2010 representava 19.444.150 beneficiários). Esta diminuição representa o quanto o programa estava com falhas na focalização, ou seja, a destinação do desconto apenas por consumo acabava favorecendo casas de veraneio de pessoas que não estavam em situação de baixa renda, por exemplo. O uso do Cadastro Único representa uma economicidade do gasto público e significativa melhoria na focalização.

Este número cresce mensalmente. Conforme dados abaixo, entre dezembro de 2011 e julho de 2013 o número de unidades consumidoras de baixa renda cresceu 35,5%. Este número ainda pode aumentar, considerando o número de famílias cadastradas e com informações atualizadas, ou seja, aptas a receberem a TSEE.

Tabela 3 – Número de unidades consumidoras de baixa renda de acordo com a Lei 12.121/2010.

Mês/ano	Número de unidades consumidoras baixa renda
dez/11	8.944.616
jan/12	9.009.569
mar/12	9.839.558
jun/12	10.471.375
set/12	11.110.556
dez/12	11.501.869
jan/13	11.584.687
mar/13	11.705.597
jun/13	12.056.972
jul/13	12.121.452

O acompanhamento da TSEE, realizado pela Superintendência de Regulação da Comercialização da Eletricidade (SRC), ocorre por meio da análise dos arquivos sintéticos encaminhados pelas concessionárias e permissionárias mensalmente a ANEEL. Com a publicação da resolução nº 572/2013, definiu-se também a realização de batimentos anuais entre os dados analíticos da TSEE (também encaminhados a ANEEL em dezembro de cada ano) e os dados do Cadastro Único, com vistas a reavaliar as concessões da Tarifa Social.

A TSEE é um importante programa usuário do Cadastro Único, pois foi um dos primeiros a conceder benefício em todo o Brasil, àqueles com renda familiar per capita de até meio salário mínimo, ampliando a concessão vinculada ao PBF ou ao perfil de extrema pobreza, utilizado pelo BSM. O histórico do programa demonstra a importância do uso do Cadastro Único na busca do foco correto, no objetivo central de focalização com vistas à universalização do acesso à energia elétrica. Com a sua última modificação, o programa contribuirá também para as ações de atualização periódica dos dados cadastrais, conforme fala do técnico Leonardo: *“e se ele perder o desconto, ele terá que procurar a assistência social para verificar a atualização cadastral”*.

No capítulo “conclusão”, o estudo de caso TSEE será relacionado ao Telefone Popular, descrito no próximo capítulo, e ao histórico do Cadastro Único.

Capítulo 5: O caso do Telefone Popular

Para análise do Telefone Popular, tal como a Tarifa Social de Energia Elétrica, foi realizada uma revisão histórica do programa, por meio da análise da legislação, das informações disponíveis no site da ANATEL, da experiência prática da pesquisadora e das entrevistas concedidas por gestores da política.

O Telefone Popular é o Acesso Individual Classe Especial (AICE), criado pelo Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011, que aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público – PGMU e dá outras providências.

Conforme define o Decreto supramencionado, “[...] *entende-se por universalização o direito de acesso de toda pessoa ou instituição, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, ao Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC, destinado ao uso do público em geral, prestado no regime público.*”. O Decreto define ainda o Acesso Individual Classe Especial – AICE e o assinante de baixa renda (Art. 4º, anexo 1):

II - Acesso Individual Classe Especial - AICE: é aquele ofertado exclusivamente a Assinante de Baixa Renda que tem por finalidade a progressiva universalização do acesso individualizado do STFC por meio de condições específicas para sua oferta, utilização, aplicação de tarifas, forma de pagamento, tratamento das chamadas, qualidade e sua função social; [...]

VII - Assinante de Baixa Renda: é o responsável pela unidade domiciliar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, criado pelo Decreto no 6.135, de 26 de junho de 2007, ou outro que o suceda;

O programa é regulamentado pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, por meio da resolução nº 586, de 05 de abril de 2012, e consiste, em linhas gerais, na disponibilização do serviço de telefone com tarifas diferenciadas para as famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único com informações atualizadas. Nesta modalidade, uma família paga, por mês, um valor entre R\$ 13,00 e R\$ 15,00 com impostos e tem direito a 90 minutos de ligações locais para outros telefones fixos, não cumulativos de um mês para outro. Para as ligações locais excedentes e/ou para chamadas para telefones celulares ou de longa distância nacional e internacional, é preciso inserir créditos. Ou seja, a oferta é pós-paga e pré-paga. Uma vez utilizados os 90 minutos da franquia, o telefone não fica mudo, mas não poderá realizar chamadas, mas sim, apenas recebê-las.

O acompanhamento do programa Telefone Popular é realizado pela Superintendência de Universalização da Anatel, em especial pela Gerência de Universalização e Ampliação do Acesso. Recentemente, a gerência passou por uma fase de transição de equipes, do início da implantação do Telefone Popular até o mês de maio/2013, o gerente responsável era o Sr. Ricardo Itonaga (que participou da teleconferência em 2012, promovida pelo MDS e NBR). Atualmente, a gerente é a Sr. Karla Crosara Ikuma Rezende. A entrevista deste trabalho foi realizada com a gerente Karla e a assessora Karla do Valle Abrahao Cavalcanti.

Antes da publicação do Decreto, já existia a oferta do produto AICE, no entanto, no modelo anterior não existia público-alvo definido, conforme aponta a gerente de Universalização e Ampliação do Acesso, Sra. Karla Rezende:

“Nós tivemos uma primeira tentativa, que também tinha esta mesma nomenclatura, só que ele não tinha esta elegibilidade, então a gente passou para uma discussão se poderia ou não ter a elegibilidade para determinado plano de telefonia e inicialmente ele saiu sem essa elegibilidade, ele saiu para toda a população, qualquer pessoa poderia ter acesso. A gente verificou que por conta dessa abrangência, dele não ter nenhuma discriminação em termo de público alvo, a gente verificou que ele não atingiu o objetivo que a gente almejava, por isso a gente tentou formatá-lo em um novo produto especificamente para este público alvo. A partir do momento que eu delimito, além de eu estabelecer um produto mais específico, eu posso também estabelecer regras mais atrativas para o produto.” (Kátia Rezende, trecho da entrevista concedida para a pesquisa)

Com a publicação do Decreto nº 7.512, definindo o assinante de baixa renda, há claramente uma formatação do produto a ser ofertado, dentro de uma lógica de focalização para a universalização de acesso a telefonia fixa:

“Ele é um produto muito particular, porque dentro do plano não existe uma meta. Ele é um produto em si, [...] o conceito de universalização é abrangente, tanto no sentido econômico, quanto geográfico, e o AICE venho atingir a questão econômica... vem universalizar economicamente.” (Kátia Rezende, trecho da entrevista concedida para a pesquisa)

A oferta do AICE é obrigatória e exclusiva ao assinante de baixa renda inscrito no Cadastro Único e é feita apenas pelas concessionárias do serviço de telefonia fixa local que são a Brasil Telecom, CTBC Telecom, Oi, Telefônica e Sercomtel. Outras empresas autorizadas de telefonia fixa como GVT e Embratel não tem a obrigação de ofertar o programa. Trata-se da obrigação da oferta de tarifa diferenciada e não de desconto subsidiado, como ocorre com a Tarifa Social de Energia Elétrica. Desta forma, este é um programa autossustentável, visto que na resolução nº 586/2012, em seu artigo 4º, informa-se que todos

os custos relacionados com o cumprimento do disposto no regulamento serão suportados exclusivamente pela concessionária do STFC na modalidade local.

Adicionalmente a tarifa básica poderão ser cobrados das famílias beneficiárias, tarifas de habilitação (entre R\$ 28,00 e R\$ 185,00) e de alteração de endereço, devendo ser oferecidas condições de pagamento parcelado. Há diferentes tarifas mensais, de habilitação e de alteração de endereço, porque, conforme aponta a ANATEL, a tarifa básica varia por área do setor do Plano Geral de Outorgas em função da estrutura tarifária de cada empresa e dos diferentes impostos estaduais.

Na resolução supramencionada o acesso ao programa Telefone Popular foi escalonado nas seguintes fases e prazos:

- a) A partir de junho de 2012: para famílias inscritas no Cadastro Único com renda familiar mensal de até um salário mínimo;
- b) A partir de junho de 2013: para famílias inscritas no Cadastro Único com renda familiar mensal de até dois salários mínimos;
- c) A partir de junho de 2014: para todas as famílias inscritas no Cadastro Único.

Na mesma resolução, há a previsão de que estes prazos possam ser antecipados, a critério da prestadora, ou mediante ato administrativo da Anatel, na hipótese de reduzida quantidade de adesões ao AICE. Este fato ocorreu em agosto de 2013, conforme veremos adiante.

O programa é voltado para o domicílio, visto que o telefone fixo atende a residência e todos os componentes da família, por isso utiliza-se da renda total como critério de concessão. Os dados precisam estar também atualizados (no mínimo a cada dois anos, conforme definido no Decreto nº 6.135/2007 do Cadastro Único).

Cada domicílio tem direito a uma linha de telefone popular que deverá ser solicitada pelo responsável pela unidade familiar (RF) do Cadastro Único. O endereço de instalação deverá ser o mesmo informado no Cadastro Único.

Para solicitar uma linha de Telefone Popular, o RF deve entrar em contato com a concessionária e apresentar o NIS - Número de Identificação Social (NIS) e CPF. Caso o CPF não esteja registrado no Cadastro Único, é necessário informar o título de eleitor ou Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI) (para indígenas). Com estas informações, a concessionária acessará um sistema de consulta aos dados do Cadastro Único, desenvolvido pela Anatel, com base nas extrações mensais do Cadastro Único encaminhadas pelo MDS à agência, e verificará as condições de elegibilidade para acesso ao Telefone Popular.

Mensalmente, o MDS disponibiliza à Anatel uma extração dos dados do Cadastro Único, contendo informações pessoais (nome, NIS, CPF, título de eleitor e relação de parentesco com o RF, além de RANI para os indígenas), indicativo de família indígena e quilombola, situação e condição cadastral, endereço e faixas de renda familiar. A Anatel carrega estas informações em seu sistema próprio de consulta e os disponibiliza às concessionárias para análise da condição de elegibilidades das famílias que solicitarem o Telefone Popular.

As concessionárias também encaminham informações à Anatel por meio deste mesmo sistema, no entanto, os dados são apenas sintéticos (total de concessões por concessionária e município). Apesar de não receberem os dados analíticos, a Anatel afirma que é possível solicitá-los, devido à relação de agência reguladora e regulado.

Até setembro de 2012, o prazo para instalação da Telefonia Popular era de até 30 dias, contados da data de solicitação pelo assinante. A partir desta data, o prazo passou a ser de no máximo sete dias.

Em 28 de maio de 2012, a Anatel publicou o Ato nº 2979, com as diretrizes para a divulgação pelas concessionárias da oferta do AICE. Nas orientações de caráter geral, aponta-se que as informações devem ser completas, inteligíveis e amigáveis, e devem estar disponíveis em diferentes meios de comunicação: sítio da concessionária na internet, por no mínimo 30 dias, explicitando a estrutura tarifária, datas de implementação, requisitos e listas de perguntas e respostas mais frequentes (FAQ's), nos setores de atendimento presencial, com a distribuição de panfletos explicativos; por meio de mala direta, a ser encaminhado aos assinantes cadastrados, segmentado por faixa de renda familiar, com informações sobre a estrutura tarifária, data de implementação e requisitos para contratação do serviço; no centro de atendimento telefônico, com a disponibilização de comunicação integral e exaustiva.

Em paralelo, o MDS desenvolveu, ao longo de 2012, um material de divulgação do Telefone Popular. Este material é composto por dois folders (um para a população e outro para os técnicos das concessionárias de telefone) e um cartaz, e começou a ser distribuído em 2013, para as gestões municipais do Cadastro Único, CRAS, agências de telefonia fixa, órgãos de defesa do consumidor e agências da Anatel.

Os folders e cartazes tem a seguinte identidade visual, elaborada pela Assessoria de Comunicação do MDS.

Imagem 2 – Identidade visual dos folders e cartaz do Telefone Popular



Até maio/2013, havia 80.491 famílias que acessavam o Telefone Popular. Devido ao baixo quantitativo de concessões, a última etapa foi antecipada, conforme publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 22/08/2013 (Acórdão de 14/08/2013, processo nº 53500.016438/2010, nº 269). Por unanimidade dos membros do Conselho Diretor da Anatel a antecipação da terceira fase de implementação da oferta do AICE aos assinantes de baixa renda inscritos no Cadastro Único foi aprovada.

Uma das constatações da Anatel, desde a implantação do AICE, é a necessidade de regulamentar a obrigatoriedade, inclusive das ações de divulgação, como o produto Telefone Popular não tem o apelo comercial das concessionárias, deveria existir ato específico determinando a divulgação publicitária. Além do mais, devido ao número reduzido de adesões, seria possível antecipar as fases de concessão do Telefone Popular, ofertando o produto a todas as famílias inscritas no Cadastro Único.

“Hoje a grande justificativa para a decisão de antecipação do cadastro todo, a antecipação da terceira fase, foi exatamente esta verificação do número reduzido de adesões. A gente entendeu que a primeira fase, de até um salário mínimo, que tem a maior parte do cadastro, não teve uma adesão da forma como esperávamos, foi muito aquém das nossas expectativas. A gente imagina que com esta abertura e maior publicização do produto, podemos alavancar, especialmente com o apoio do MDS nas pontas, o que ratifica a publicidade necessária do telefone popular.” (Kátia Rezende, trecho da entrevista concedida para a pesquisa)

No momento, o Telefone Popular pretende alcançar mais consumidores por meio da ampliação das estratégias de divulgação e da ampliação do público-alvo. Não há ainda nenhuma ação de busca ativa das famílias com perfil, tal como ocorre com a última alteração do TSEE. O MDS e a Anatel estão analisando os dados de telefonia registrados no Cadastro Único, para verificar em que medida, estas famílias já tem telefone fixo, mas pagam as tarifas comuns e não as diferenciadas a que tem direito. A depender do resultado, será analisada a

possibilidade de migração destes serviços. Além do mais, está em análise também a possibilidade da Anatel solicitar os dados analíticos das concessionárias de telefonia (nome, documentação e telefone), para que, futuramente, possa ser realizado um cruzamento entre as informações das concessionárias e o Cadastro Único.

O Telefone Popular é monitorado pela Anatel por meio do número de consultas realizadas ao sistema e do número de concessões do Telefone Popular. O tratamento das denúncias é acompanhado pela área de fiscalização da Anatel, podendo instaurar inclusive Processo Administrativo por Descumprimento de Obrigação (PADO), caso haja descumprimento das regras definidas pela Anatel, pois se trata de descumprimento da regulamentação.

A tabela abaixo apresenta o quantitativo de concessões do Telefone Popular por concessionária. O número de 80.491 telefones residenciais está muito aquém do número de domicílios registrados no Cadastro Único.

Tabela 4 - Número de concessões do Telefone Popular (até maio/2013)

UF	Telefone popular (AICE)
AC	104
AL	673
AM	417
AP	51
BA	12.533
CE	6.050
DF	670
ES	1.089
GO	3.275
MA	1.106
MG	8.412
MS	1.278
MT	902
PA	1.210
PB	1.814
PE	5.516
PI	462
PR	3.547
RJ	10.443
RN	1.207
RO	236
RR	74
RS	2.838
SC	729
SE	1.255
SP	14.306
TO	294
TOTAL	80.491

Uma das reflexões necessárias para este programa é a análise da atratividade deste produto para a população, para isso, vamos apresentar brevemente o panorama brasileiro de telefonia fixa, móvel e banda larga.

Conforme Relatório da Anatel de 2012, até o final do ano, o Brasil tinha 44,3 milhões de acessos do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC). Em 2002, este número era de 38,8 milhões, o que representa, em 10 anos, um crescimento de 14%. Este número permanece com leve oscilação ao longo dos anos. Conforme gráfico abaixo:

Gráfico 2: Número de acessos do Serviço Telefônico Fixo Comutado

EVOLUÇÃO DOS ACESSOS EM SERVIÇO DO STFC
(em milhões)



O percentual de crescimento tem como referência o número absoluto de acessos.

Fonte: Relatório da Anatel de 2012, p. 75.

Já para a telefonia móvel, conforme Relatório da Anatel de 2012, até o final do ano, o Brasil tinha 261,8 milhões de acessos do Serviço Móvel Pessoal (SMP). Em 2002, este número era de 34,9 milhões, o que representa, em 10 anos, um crescimento de mais de seis vezes. Com este quantitativo, o Brasil ocupa o “[...] sexto lugar no ranking mundial de número de acessos da telefonia móvel, atrás, apenas, da China, da Índia, dos Estados Unidos, da Rússia e da Indonésia, conforme dados da União Internacional de Telecomunicações (UITI)” (Relatório da Anatel 2012, p. 88).

Para o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), o principal serviço de telecomunicações para a oferta de acesso fixo à internet em banda larga, também ocorreu

significativo crescimento, conforme Relatório da Anatel de 2012, até o final do ano passado, o Brasil tinha 19,8 milhões de assinantes. Em 2002, este número era de 0,6 milhões, o que representa, em 10 anos, um crescimento de mais de trinta vezes.

Com estas informações, podemos levantar hipóteses sobre a necessidade de melhoria do produto Telefone Popular de forma a torná-lo mais atrativo e convergente as demandas existentes no Brasil, agregando, por exemplo, os serviços de banda larga para o telefone fixo e a inclusão do serviço de telefonia móvel. São números que nos levam a refletir sobre a baixa concessão deste programa. Obviamente, o panorama da telefonia móvel e do serviço de banda larga são apresentados neste trabalho apenas a título de reflexão. Para uma análise sistemática do produto Telefone Popular, suas potencialidades e gargalos, é necessário uma pesquisa direcionada ao produto, uma possível avaliação de impacto.

Uma das dificuldades apontadas pela Anatel para a implementação do AICE é a defasagem dos dados do Cadastro Único que são consultados pelas concessionárias. Tal como ocorre com o sistema CECAD (utilizado pelas concessionárias de energia elétrica), há um lapso temporal entre o registro das informações nos municípios e a sua visualização nas extrações do Cadastro Único.

“Em relação à interface com o Cadastro Único, o fato da consulta não ser online é um grande dificultador para o programa, justamente porque como tem esta consulta da prestadora à base de dados aqui replicada, tem implicações em relação a TI, alegadas por elas, dificuldades nossas também... ou seja, a consulta não ser online é com certeza um dificultador de acesso ao produto”

O acesso às informações do Cadastro Único de forma online é um desafio não apenas para o Telefone Popular, mas sim, para todos os programas usuários do Cadastro Único, logo, é um desafio para o MDS o desenvolvimento de soluções tecnológicas que atendam a esta demanda de informações.

O Telefone Popular é um programa relativamente novo e ainda há questões que nos levam a refletir sobre o objetivo central do programa em focalizar para universalizar o acesso ao telefone fixo. Os gestores compreendem que este é um produto e como qual precisa estar sempre em análise com vistas a avaliar a sua aceitação e receptividade por parte dos consumidores finais.

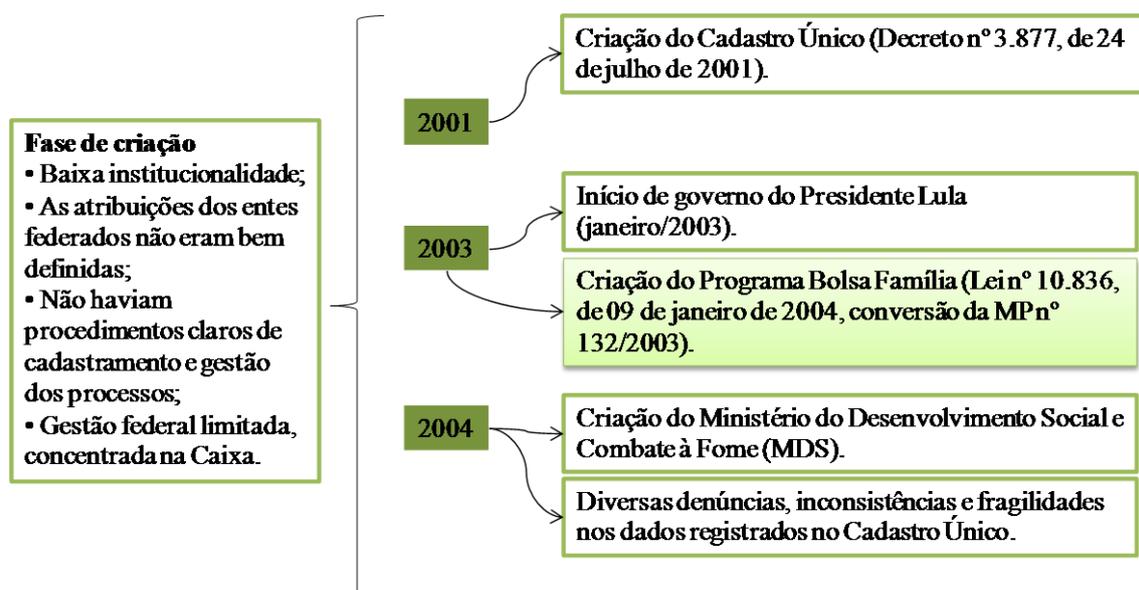
Capítulo 6: Conclusão

Este trabalho teve como objetivo geral analisar a ampliação do uso do Cadastro Único ao longo do tempo, em programas e políticas sociais focalizadas na população de baixa renda em nível federal. Para isso, foi investigado inicialmente o histórico do Cadastro Único e quais os programas e políticas sociais federais que o utilizam.

Para retomarmos esta investigação, o histórico do Cadastro Único foi agrupado em quatro fases: 1) Criação; 2) Qualificação; 3) Consolidação e 4) Reconhecimento e Divulgação. A seguir, cada fase será apresentada e comentada. Os principais fatos históricos estão marcados em caixas brancas e os programas usuários nas caixas verdes. Cada programa usuário esta atrelado ao ano em que passou a utilizar os dados do Cadastro Único.

A fase de criação compreende os anos de 2001 a 2004. Apesar do Decreto do Cadastro Único ser de 2001, não havia uma gestão federal consolidada e institucionalizada, nem procedimentos claros de cadastramento e atualização cadastral. Mesmo após o primeiro ano de criação do PBF, as informações registradas no Cadastro Único, oriundas dos programas remanescentes ao Bolsa Família, tinham diversas inconsistências e problemas de multiplicidade. Essas fragilidades, aliada a diversas denúncias da qualidade dos dados do Cadastro Único, impulsionou a fase de qualificação.

Figura 3 – Fase de criação do Cadastro Único – principais fatos históricos.

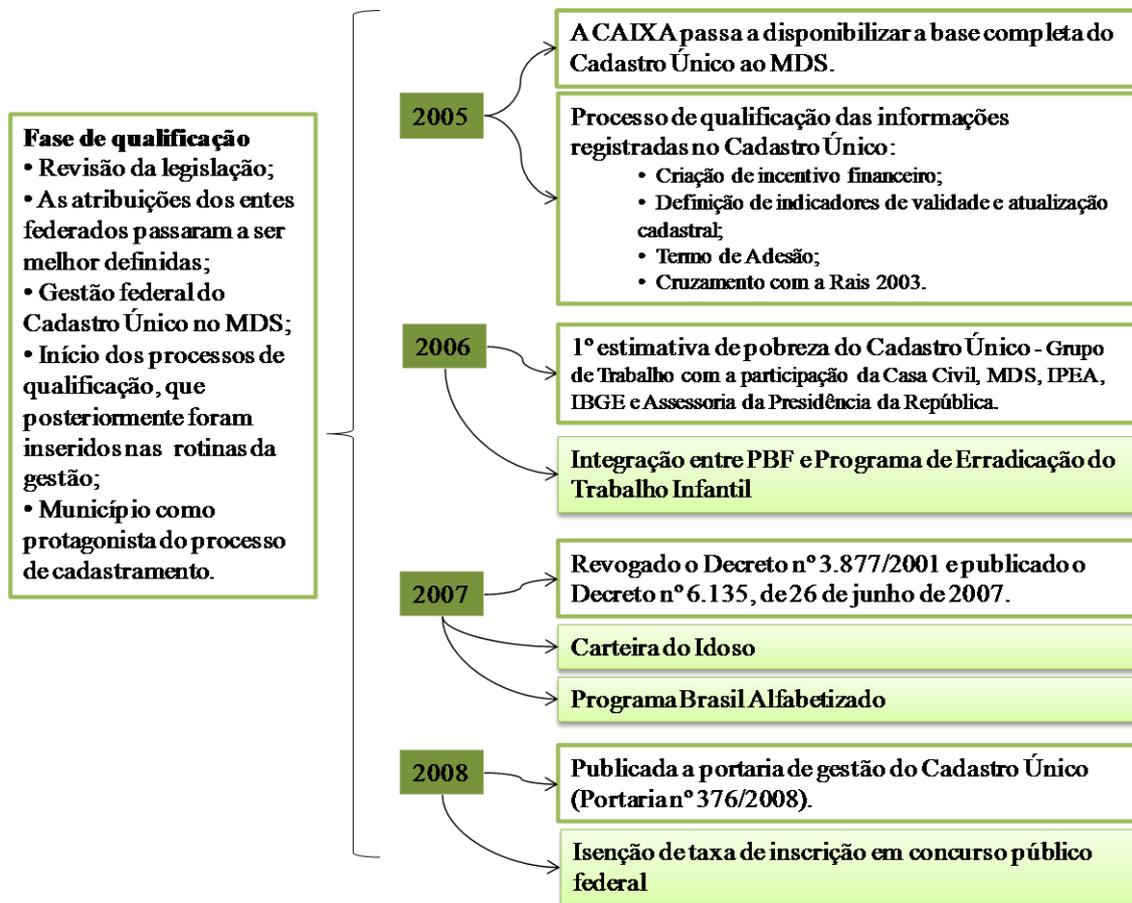


A fase de qualificação compreende os anos de 2005 a 2008. A gestão federal do Cadastro Único passa a centrar-se no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em especial, na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) com Departamento dedicado ao Cadastro Único (DECAU), que promove importantes ações de qualificação. Primeiramente, ocorreu uma apropriação da extração das informações registradas no Cadastro Único, que representa uma ruptura no processo que estava ocorrendo até aquele momento, com a gestão centrada basicamente na Caixa Econômica Federal. Com a disponibilização dos dados analíticos completos, foi realizado um intenso trabalho de identificação das fragilidades (incluindo a identificação das necessidades de melhorias no sistema do Cadastro Único), atualização de dados inconsistentes ou em duplicidades, aproximação dos municípios na gestão de cadastramento, por meio da criação do Termo de Adesão e do incentivo financeiro a inclusão e atualização cadastral. Neste período também foi divulgado aos municípios a estimativa de famílias com renda de até meio salário mínimo, como forma de orientar o público potencial para cadastramento.

Todo este processo impulsionou também avanços na legislação do Cadastro Único, com a revisão do Decreto e publicação da primeira Portaria de gestão de cadastramento.

Neste período observa-se a apropriação do Cadastro Único pelo MDS, com a identificação das falhas e necessidades de melhoria para uma efetiva qualificação dos registros armazenados e, principalmente, a construção de um trabalho compartilhado com os entes federados. Nesta fase de qualificação foi fundamental que o Cadastro Único estivesse sendo utilizado pelo Bolsa Família, um programa de grande importância política e social, que consolidava-se nacionalmente como estratégia de combate à fome e à pobreza, por meio da transferência de renda com condicionalidades. O aprimoramento deste período foi fundamental para que o Cadastro Único passasse a ser utilizado por outros programas sociais (Bartholo et al, 2010).

Figura 4 – Fase de qualificação do Cadastro Único – principais fatos históricos.



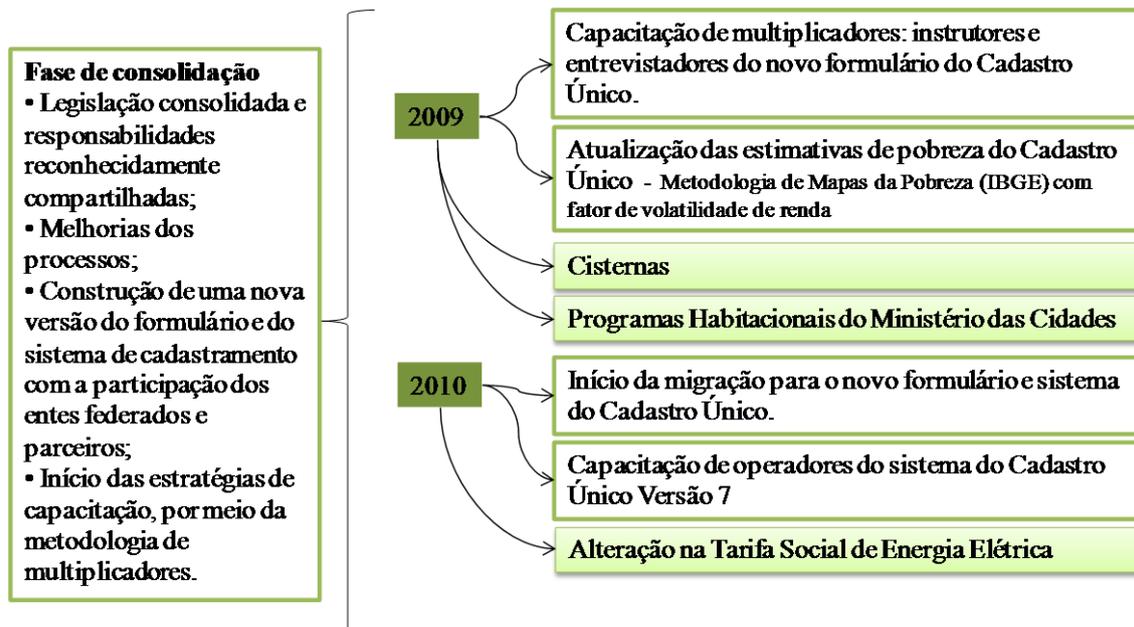
A fase de consolidação compreende os anos de 2009 e 2010. No período o Cadastro Único passava pela fase de revisão do formulário de cadastramento e do sistema para a digitação dos dados coletados pelos municípios. Anteriormente, utilizava-se a família de versões 6 do Sistema do Cadastro Único, de modelo off-line. Com o desenvolvimento do novo instrumento de coleta de dados, foi desenvolvido também um sistema que abrangesse as alterações do formulário e tivesse a concepção on-line, com uma única base de informações nacional. Com estas melhorias, o MDS investiu fortemente em capacitação, como forma de garantir o aprendizado dos novos conceitos e dos procedimentos do Cadastro Único. Com a metodologia de multiplicadores e formação de instrutores, avançava-se na dificuldade da rotatividade de equipes presente nos municípios e estados brasileiros.

Nesta fase, a gestão do processo de cadastramento e as definições das responsabilidades de cada ente federado já estavam definidas, logo, construiu-se uma frente de aprimoramento dos processos. O formulário utilizado até 2010 (azul) era o mesmo desde a

criação do Cadastro Único e havia diversas melhorias a serem realizadas para captar as características das famílias entrevistadas de forma mais completa, esta necessidade e o desenvolvimento de estudos para melhoria dos instrumentos de coleta das informações já haviam começado ainda em 2008, mas a efetiva implementação da nova versão iniciou efetivamente em 2010.

Apesar de maior institucionalização do Cadastro Único, ele ainda era reconhecido como cadastro do PBF. O processo de capacitação foi muito importante para a visão ampliada do Cadastro Único entre os entes federados, como ferramenta de políticas públicas voltadas a população de baixa renda, seus diversos usos e potencialidades.

Figura 5 – Fase de consolidação do Cadastro Único – principais fatos históricos.

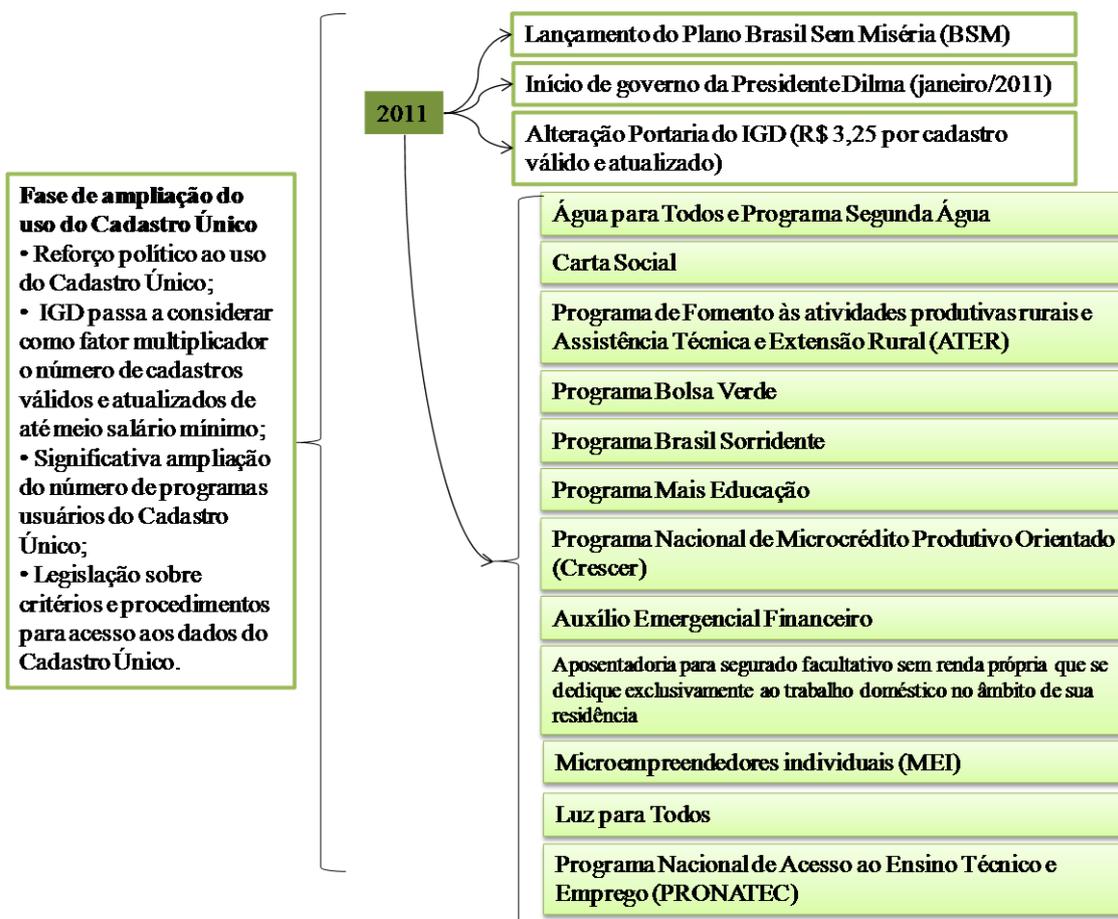


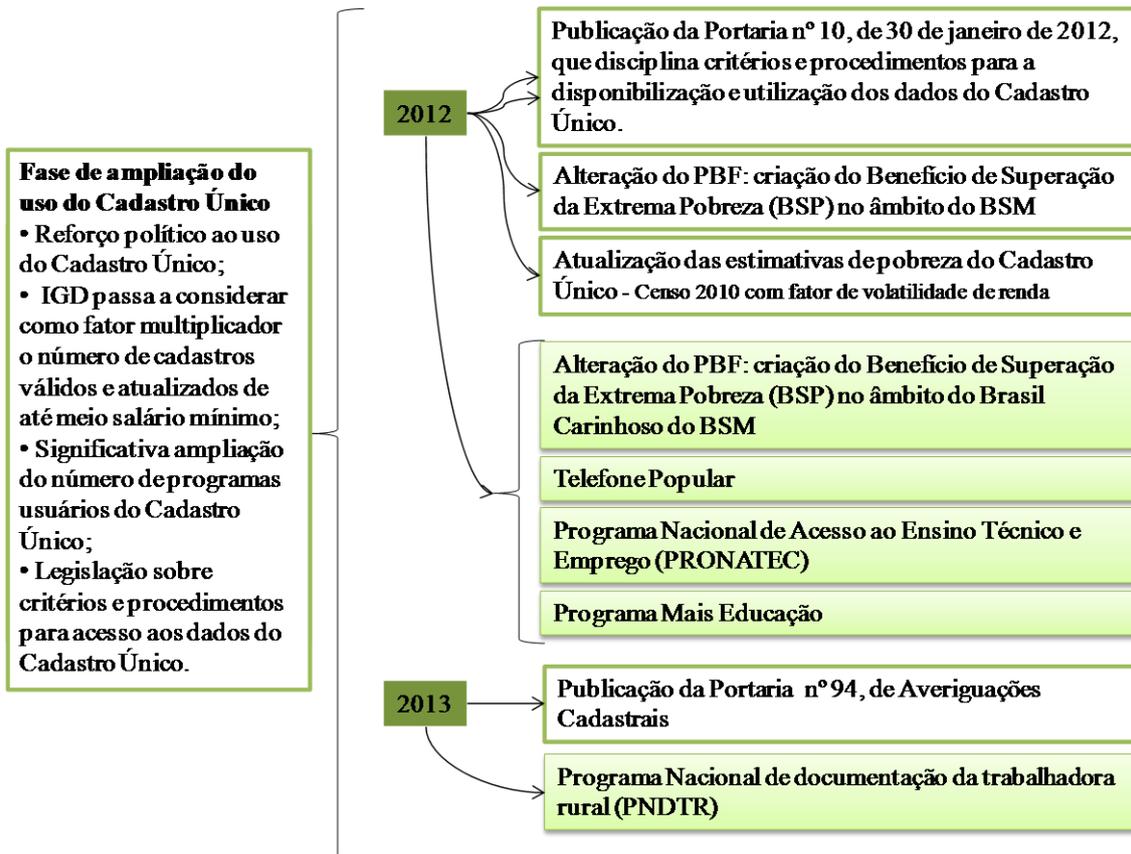
A fase de ampliação do uso do Cadastro Único, iniciada em 2011, é marcada por um maior conhecimento deste instrumento e consequente ampliação de seus programas usuários. A divulgação massiva do Cadastro Único para os técnicos municipais e estaduais por meio das capacitações, iniciada ainda na fase de consolidação, propulsiona um maior conhecimento desta ferramenta. Neste período, ocorre o lançamento do plano Brasil Sem Miséria. Uma das estratégias do plano é a busca ativa de famílias extremamente pobres ainda não incluídas no Cadastro Único. Para isso, a gestão municipal do Cadastro Único e PBF e a rede socioassistencial são convocados para identificar este público e cadastrá-lo, de forma que esta

população possa acessar as ações do BSM. A ampliação do recurso e a utilização do número de cadastros válidos e atualizados, como fator multiplicador, para o IGD, foram importantes para a execução desta tarefa estratégica para o governo federal. Neste ano, diversos programas sociais passaram a utilizar os dados registrados no Cadastro Único, partes destes atrelados diretamente ao BSM.

Com o crescente uso dos dados do Cadastro Único, foi importante a publicação da Portaria nº 10, que disciplina o uso das informações registradas para pesquisas e políticas públicas, conforme previsão do Decreto nº 6.135/2007. Recentemente, publicou-se também a Portaria de Averiguações Cadastrais, com a descrição dos procedimentos a serem realizados regularmente para identificação de indícios de omissão ou subdeclaração de informação, o que garante maior fidedignidade aos dados registrados no Cadastro Único.

Figura 6 – Fase de ampliação do uso do Cadastro Único – principais fatos históricos.





Durante o período de 2001 até o 1º semestre de 2013, observaram-se importantes ações que contribuiriam diretamente para o reconhecimento e fortalecimento do Cadastro Único. Atualmente, para manter a qualidade dos dados registrados no Cadastro Único, o MDS realiza diversas ações de acompanhamento e qualificação, como o monitoramento do cadastramento e atualização cadastral realizados pelos municípios; realização de capacitações anuais, considerando a rotatividade das equipes; realização de cruzamentos periódicos entre o Cadastro Único e outros registros administrativos, com vistas a identificar indícios de omissão ou subdeclaração de informação; além de acompanhamento dos programas que utilizam os dados do Cadastro Único.

Neste trabalho foram listados todos os programas usuários que utilizam direta ou indiretamente os dados do Cadastro Único. É uma definição ampliada, visto que nem todos os parceiros têm rotinas periódicas de acompanhamento juntamente com o Departamento do Cadastro Único. Há ainda programas que estão atrelados ao PBF ou ao Brasil sem Miséria e, apesar de não utilizarem diretamente os dados do Cadastro Único, foram também considerados usuários. Com este levantamento histórico observa-se que ocorreu uma significativa ampliação dos programas usuários, sobretudo após o ano de 2011, dentre os

fatores apontados neste trabalho que explicam isto, estão a progressiva qualificação do Cadastro Único, o reconhecimento desta ferramenta como mecanismo adequado para identificação das famílias de baixa renda no Brasil e a janela de oportunidade política para a alteração e criação dos programas sociais federais, de forma a utilizarem os dados do Cadastro Único.

Foram escolhidos para análise de estudo de caso os programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular. Ambos têm rotina de acompanhamento em parceria com o MDS, por meio de realização de reuniões periódicas e acompanhamento mensal do número de beneficiários. Para operacionalização desses programas, regularmente, os dados do Cadastro Único são fornecidos a Aneel e Anatel, via cópia da extração ou mediante acesso aos sistemas (de consulta e extração).

O programa Tarifa Social de Energia Elétrica foi criado em 2002, mas o uso sistemático do Cadastro Único ocorreu apenas em 2010, com a publicação da Lei nº 12.212. O seu uso, justamente na fase de consolidação, foi importante para impulsionar e divulgar o uso do Cadastro Único para além do PBF. Já o Telefone Popular iniciou o uso do Cadastro Único recentemente (em 2011), na fase de reconhecimento e divulgação. Ambas as estratégias, TSEE e Telefone Popular, estão ancoradas em planos de metas de universalização, ou seja, são ações focalizadas no sentido de universalizar o acesso à energia elétrica e telefone fixo residencial. Ou seja, são evidências de que a focalização utilizada pelo instrumento do Cadastro Único promove a universalização de serviços e até mesmo, de direitos sociais. Além do mais, os dois programas tiveram contato com o MDS antes da publicação da legislação.

A TSEE é um programa com objetivo, formatação e público-alvo bem definidos. Desde a sua implementação, conforme observado no capítulo 4, há um histórico de revisão dos procedimentos, com alterações na legislação e aprimoramento no processo de seleção e acompanhamento do público alvo, sempre em conjunto com o MDS, por meio de reuniões técnicas periódicas. O desconto na energia elétrica promove maior disponibilidade de recursos para a família, visto que esta é uma conta mensal com valor significativo no orçamento familiar. A forma de identificação do público a ser atendido passou por melhorias, com a focalização do desconto apenas as famílias em situação de baixa renda. No momento, para promover o acesso a TSEE para além das ações de divulgação já realizadas, as concessionárias farão também a busca ativa, por meio da identificação das famílias em situação de baixa renda que estão em suas bases de unidades consumidoras, ou seja, será verificado se a família tem acesso à energia elétrica, mas ainda não recebe os descontos a que

tem direito. O Cadastro Único contribui diretamente para a qualificação do programa. O contato com este instrumento, por meio das reuniões de trabalho entre as equipes técnicas do MDS e Aneel, e a construção da operacionalização do programa, por meio da disponibilização de ferramentas de consulta as agências de energia elétrica foi fundamental para a adequada focalização do desconto.

Já para o Telefone Popular, conforme descrito no capítulo 5, ainda há a necessidade de conhecer melhor o alcance e a receptividade do programa. Devido ao pouco tempo de existência, o programa ainda esta em fase de análise, ou seja, poderá passar por alterações na estruturação do serviço a ser ofertado, reflexão necessária a luz das demandas de serviços de telefonia existentes no Brasil. O Decreto do programa foi construído com a participação do MDS, também a partir de reuniões técnicas entre as equipes da Anatel e MDS. Observa-se também que já existia a proposta de fornecer uma tarifa diferenciada as famílias, mas, antes da publicação do Decreto que define a inclusão no Cadastro Único como pré-requisito de acesso, o programa não tinha mecanismos claros de focalização, nem procedimentos claros de operacionalização. O uso do Cadastro Único, também para este caso, contribui diretamente para a focalização do público-alvo, no entanto, para este programa, ainda é necessário avançar em estudos que verifiquem a oferta e demanda pelos serviços ofertados.

Para os dois programas os gestores apontaram como dificuldade a falta de um sistema de consulta aos dados do Cadastro Único de forma mais dinâmica. Hoje, a informação disponibilizada aos parceiros representa um “retrato” da informação registrada há, aproximadamente, 60 dias. Um dos maiores desafios do uso das informações registradas no Cadastro Único, por parte dos programas usuários, é a necessidade de obter informações imediatas da situação cadastral da família, que supere o atraso do recebimento das informações. Conforme apontado, o MDS recebe mensalmente cópia da extração dos dados do Cadastro Único, encaminhada pela Caixa. Uma vez recebida estas informações, os dados são validados (análise e verificação das informações registradas) e, posteriormente, disponibilizados aos parceiros e sistemas. Para isso, o MDS tem trabalhado, juntamente com o agente operador e a Diretoria de Tecnologia de Informação do MDS (DTI), na busca de uma solução de consulta em lote e com menor atraso.

Observa-se neste trabalho o quanto o Cadastro Único tem avançado em sua vocação de ser uma ferramenta única para as políticas públicas voltadas à população de baixa renda. Hoje, o Cadastro Único, até pouco tempo praticamente desconhecido entre órgãos e atores governamentais, tem sido utilizado a cada ano por mais programas sociais e por diversas

outras ações municipais e estaduais. Este instrumento tem se destacado também na mídia. Recentemente, em especial com a proximidade do aniversário de 10 anos do Programa Bolsa Família (PBF), observa-se a importância dada ao Cadastro Único para o sucesso das políticas sociais, em especial o PBF, nos discursos políticos: “*temos uma lupa hoje, que se chama Cadastro Único. É uma ferramenta que possibilita repensar a oferta de serviços públicos no Brasil a partir da demanda que está lá*”⁶ (entrevista dada pela Ministra Tereza Campello, em setembro de 2013). Estamos em plena fase de ampliação do uso, aliado a um maior reconhecimento e divulgação das potencialidades do Cadastro Único.

Apesar de ser claramente visível o quanto o Cadastro Único se fortaleceu ao longo destes anos, a sua qualificação e reconhecimento são e devem continuar sendo processos constantes. A disponibilização de uma base de informações fidedigna, construída com procedimentos claros de gestão de cadastramento e participação ativa dos municípios, implica em acompanhamento e monitoramento constantes, de forma a garantir a veracidade e atualização dos registros do Cadastro Único.

Permanece também o desafio constante de fortalecer os municípios institucionalmente, por meio da identificação de especificidades da gestão municipal, a depender do porte e região, e a construção de uma relação mais próxima com as equipes da assistência social, visto que, de acordo com o Censo Suas 2012, em 96,5% dos municípios brasileiros a gestão do Cadastro Único é realizada pelo órgão gestor da Assistência Social.

Para além dos usos do Cadastro Único já existentes, esta ferramenta ainda tem muitas potencialidades a serem exploradas. No estudo de Castro, Sátyro, Ribeiro e Soares (2010), sobre os desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis, apontam-se o perfil das famílias inseridas no Cadastro Único e sua inserção no mercado de trabalho, como forma de avaliar as possíveis ações de inclusão produtiva. Os pesquisadores afirmam que o CadÚnico é um “[...] instrumento que pode ser útil para apontar lacunas a serem enfrentadas por outras políticas públicas, já em vigor ou ainda a serem concebidas.” (p. 9). Há ainda as diversas possibilidades de estudos e pesquisas.

Há também que ser discutida as possibilidades de integração do Cadastro Único com outros registros administrativos, conforme aponta Currello (2012), “[...] ele [O Cadastro Único] ainda carece de maior integração com sistemas de outras áreas do governo federal,

⁶ Ministra Tereza Campello no Café com Debate, realizado na sede da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 05/09/2013, Brasília. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/setembro/cadastro-unico-e-chave-para-repensar-servicos-e-chegar-a-populacao-mais-pobre>. Acessado em 06/09/2013

como é o caso dos sistemas do SUS, Censo Escolar e da Previdência Social. Uma maior intercomunicabilidade entre esses sistemas possibilitaria uma maior coordenação entre as políticas sociais, potencializando a oferta de ações para o público de baixa renda.” (p. 85)

Diversos outros pontos de abordagem e diversas outras análises podem ser feitas com o Cadastro Único, como a coordenação interfederativa e o papel dos municípios e estados na construção do Cadastro Único, a análise de todos os demais programas usuários (para além daqueles selecionados no estudo de caso), a relação com o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria, entre várias outras possibilidades; o que representa possíveis agendas para estudos futuros. Mesmo para análise dos programas TSEE e Telefone Popular há muitos estudos complementares possíveis, como a própria formatação do programa, sua institucionalização, reconhecimento e aceitação pelo público-alvo e pelas instâncias locais.

Uma das principais contribuições deste estudo é a sistematização do histórico do Cadastro Único e de seus programas usuários, além de trazer a reflexão sobre o papel do Cadastro Único na implementação dos programas sociais focalizados Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular.

Bibliografia

BARROS, R. P.; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA A, Rosane. Sobre as utilidades do Cadastro Único. In: Jorge Abrahão de Castro; Lúcia Modesto. (Org.) *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010, v. 1, p. 179 a 212.

BARTHOLO. L.; VIEIRA, A. M.; SAMBIASE, A.G.F.; PEREIRA, D; IBARRA, A. *Contribuições e Potencialidades do Cadastro Único para a Implementação de Políticas Sociais no Brasil*. In: Brasil. Fome Zero. Uma História Brasileira. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, 2010.

BAUER, Martin W. e GASKELL, George. *Pesquisa Qualitativa Com Texto, Imagem e Som*, Vozes, Petrópolis, 2008.

BICHIR, Renata. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Relatório da Anatel 2012*. Brasília, 2012.

BRASIL. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. *Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm.

BRASIL. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. *Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. *Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm.

BRASIL. Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011. *Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, e dá outras providências*. Brasília, 2011.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). *Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Nota técnica. Brasília, 2006a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Relatório de Gestão*. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Relatório de Gestão*. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Relatório de Gestão*. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Instruções Operacionais nº 4, 8 e 11*. Documentos Técnicos. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Relatório de Balanço 2004-2010*. Brasília, 2010e.

BRASIL. Portaria nº 10, 30 de janeiro de 2012. *Disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 6.135/2007*. Brasília, 2012

BRASIL. Portaria nº 177, 16 de junho de 2011. *Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programa Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências*. Brasília, 2011

BRASIL. Portaria nº 360, de 12 de julho de 2005. *Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único*. Brasília, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal*. Sumários Executivos. Brasília, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Tarifa social e desafios da universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil*. Sumários Executivos. Brasília, 2008.

CAMARGO, José Márcio. *Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos*. In: *São Paulo em perspectiva*, 18(2) 68-77, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a08v18n2.pdf>

CAMPELO, V.; VILAÇA, M. V.; SOUTO, H. G. Verificação se os critérios de implementação da tarifa Social beneficiam efetivamente as famílias de baixa renda. Brasília: TCU, 2003. (Relatório de Auditoria TC 014.698/2002-7)

CARDOSO, R., Ed. *Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Comunitas. 2002.

CASTRO, Jorge A.; SÁTYRO, Natália; RIBEIRO, José A.; SOARES, Sergei. Os desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. Brasília, 2010.

CASTRO, Jorge Abraão. *Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão*. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2009.

COSTA, N. R. *A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula*. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, 14 (3): 693-706, 2009.

COTTA, T. C. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionadas no Brasil e no México*. (Tese de doutorado). Universidade de Brasília - UnB. Brasília, 2009.

COTTA, T. C., PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: Jorge Abrahão de Castro; Lúcia Modesto. (Org.) *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010, v. 1, p. 179 a 212.

CURRALERO, Claudia Baddini. *O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família* (Tese de Doutorado). Unicamp: Campinas, 2012.

DRAIBE, Sônia. *A política social no período FHC e o sistema de proteção social*. Revista Tempo Social. São Paulo: USP, 2003.

FARIA, Ana L. C., FEIJÓ, Carmem A. e SILVA, Denise B. do N. *Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo*. Ensaio FEE, Porto Alegre, v.28, nº 1, p. 287-310, jul. 2007.

FONSECA, Ana. *Los sistemas de proteccion social en América Latina: focalizacion x universalidad*. Working papers. Iniciativa ALCSH, nº 4, FAO, ago. 2008.

KERSTENETSKY, Celia Lessa. *Políticas Sociais: focalização ou universalização?* Revista de Economia Política vol. 26, nº 4 (104), PP 564-574, outubro-dezembro/ 2006.

LICIO, Elaine. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília – UnB: Brasília, 2012.

MONTEIRO, Iraneth R. (2011). *Integração de Políticas Sociais: Um estudo de caso sobre o Programa Bolsa Família*. Dissertação (Mestrado). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC

MOURA, Cleyton D. de. *O Programa Bolsa Família no campo das políticas públicas*. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília – UnB: Brasília, 2012.

QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. *Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família*. In: Revista do Serviço Público, vol.61. Brasília: ENAP, 2010.

ROCHA, Sônia. *O programa Bolsa Família - Evolução e efeitos sobre a pobreza*. In: Revista Economia e Sociedade, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, Campinas, abr. 2011.

ROCHA, Sônia. *Programa Bolsa Família – evolução e efeitos sobre a pobreza*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, abr. 2011.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010

SOARES, S., RIBAS, R. P., & SOARES, F. V. *Focalização e cobertura do programa bolsa família: Qual o significado dos 11 milhões de famílias?* In Anais do Encontro Nacional de Economia, Salvador. ANPEC, 2008.

SPOSATI, Aldaiza. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: Concepções fundantes.*In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: UNESCO, 2009.

STANDING, Guy. Respondendo à crise da transformação global: Porque uma renda básica é necessária. In: *Políticas Sociais para o Desenvolvimento. Superar a pobreza e promover a inclusão.* Brasília: UNESCO, 2010, p. 51 a 72.

TESSAROLO, Enzo M.; KROHLING, Aloísio. *A passagem do programa comunidade solidária para o programa bolsa família: continuidades e rupturas.* ISSN 1517 – 6916 CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais Número 16 – Março de 2011 Pág. 74 -92.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. *Política Social: universalização ou focalização – subsídios para o debate.* In: Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, Agosto/2003.

VIEIRA, A. M. M. *A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007.* (Dissertação de Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ, 2011.

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

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos.* Porto Alegre: Bookman, 2005.

Anexos

1 - Roteiro de entrevistas

1.1 Programa usuário selecionados para estudo de caso: Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)

- Para iniciarmos, você poderia contar um pouco sobre o histórico da Tarifa Social de Energia Elétrica (quando foi criado, qual o seu principal objetivo, principais alterações)
- Como foi o processo de formulação do programa?
- Quando o Cadastro Único passou a ser utilizado e porque?
- No processo de formulação do programa, em que momento decidiu-se utilizar o Cadastro Único?
- Antes da publicação da legislação, ocorreu contato entre as equipes técnicas do Cadastro Único e do seu programa?
- Quais as vantagens e desvantagens em utilizar as informações do Cadastro Único em seu programa social?
- Qual a importância do Cadastro Único na implementação destes programas?
- Quais os próximos desafios para o programa?

1.2 Programa usuário selecionados para estudo de caso: Telefone Popular

- Para iniciarmos, você poderia contar um pouco sobre o histórico do AICE (quando foi criado, qual o seu principal objetivo, principais alterações)
- Qual o principal objetivo do AICE?
- Como foi o processo de formulação do programa?
- Quando o Cadastro Único passou a ser utilizado e porque?
- No processo de formulação do programa, em que momento decidiu-se utilizar o Cadastro Único?
- Antes da publicação da legislação, ocorreu contato entre as equipes técnicas do Cadastro Único e do seu programa?
- Como as metas foram identificadas?
- Quais as vantagens e desvantagens em utilizar as informações do Cadastro Único em seu programa social?
- Qual a importância do Cadastro Único na implementação deste programa?
- Quais os próximos desafios para o programa?

2 – Termo de consentimento entregue aos gestores entrevistados

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa “O uso do Cadastro Único na implementação de programas e políticas sociais federais”, que tem como objetivo analisar a ampliação do uso do Cadastro Único ao longo do tempo, em programas e políticas sociais focalizadas na população de baixa renda, em nível federal, por meio do estudo de caso de alguns programas usuários.

Você foi selecionado porque é um ator importante no processo de formulação e implementação de algum dos programas usuários do Cadastro Único selecionados para estudo de caso desta pesquisa. Sua participação não é obrigatória e a qualquer momento você poderá desistir de participar.

Por intermédio deste Termo, lhe são garantidos os seguintes direitos:

- a. Solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa;
- b. Ampla possibilidade de negar-se a responder quaisquer questões ou a fornecer informações que julgue prejudiciais à sua integridade física, moral e social;
- c. Desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, _____, declaro estar ciente das informações constantes neste “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” e entender que poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre a Pesquisa; recusar a dar informações que julgue prejudiciais à minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha fornecido e desistir, a qualquer momento, de participar da Pesquisa. Fico ciente também que a entrevista que estou participando será gravada e que uma cópia deste Termo permanecerá arquivada com a Pesquisadora. Desse modo, declaro o meu consentimento para a participação nesta Pesquisa.

Brasília-DF, _____ de _____ de 2013.

Assinatura do Participante

Jêniffer Carla de Paula
Pesquisadora – 9228-7914

3 – Entrevistados

Aneel

Henrique Tavares Mafra: Especialista em regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), desde 2007, atuando na área de acompanhamento da Tarifa Social de Energia Elétrica.

Leonardo Finamore Ivo: Especialista em regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), desde 2007, atuando na área de acompanhamento da Tarifa Social de Energia Elétrica.

Anatel

Karla Crosara Ikuma Rezende: Gerente de Universalização e Ampliação do Acesso da Anatel, desde 2013.

Karla do Valle Abrahao Cavalcanti: Assessora da Gerência de Universalização e Ampliação do Acesso da Anatel, desde 2013.

4 – Programas usuários do Cadastro Único

Programas usuários do Cadastro Único	Data de criação do programa	Data que passou a utilizar o Cadastro Único	Órgão executor do Programa	Definição	Forma de utilização do Cadastro Único
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	2003	2003	MDS	Programa de transferência direta de renda com condicionalidades (PTRC) que beneficia as famílias em situação de extrema pobreza (renda familiar per capita de até R\$ 70,00) e pobreza (renda familiar per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00)	Seleção de público-alvo Obrigatório (automática)
PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL (PETI)	2001	2006	SNAS/MDS	O Peti compõe o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e articula um conjunto de ações visando à retirada de crianças e adolescentes de até 16 anos das práticas de trabalho infantil, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos.	Seleção de público-alvo Obrigatório (automática)
CARTEIRA DO IDOSO	2003	2007	SNAS/MDS	Acesso gratuito ou desconto nas passagens de viagens interestaduais. Destinada às pessoas com 60 anos ou mais que não tenham como comprovar renda, mas que declarem renda individual de até dois salários mínimos no Cadastro Único e solicitem o benefício na Secretaria Municipal de Assistência Social.	Seleção de público-alvo Obrigatório apenas para quem não tem como comprovar renda (por demanda)

Programas usuários do Cadastro Único	Data de criação do programa	Data que passou a utilizar o Cadastro Único	Órgão executor do Programa	Definição	Forma de utilização do Cadastro Único
PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO	2003	2007	Ministério da Educação	O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) é voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, é desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a 1.928 municípios que apresentam taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. Desse total, 90% localizam-se na região Nordeste. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações do programa, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizandos. Podem aderir ao programa, por meio das resoluções específicas publicadas no Diário Oficial da União, estados, municípios e o Distrito Federal. São priorizados os beneficiários do PBF e aqueles inscritos no Cadastro Único no atendimento das turmas do Programa Brasil Alfabetizado.	Cruzamento de informações
ISENÇÃO DE TAXA PARA CONCURSOS PÚBLICOS	2008	2008	SENARC/MDS	Os editais de concursos públicos dos órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Poder Executivo Federal deverão prever a possibilidade de isenção de taxa de inscrição ao candidato inscrito no Cadastro Único com renda familiar per capita de até meio salário mínimo.	Seleção de público-alvo Obrigatório (por demanda)
CISTERNAS	2009	2009	SESAN/MDS	Visa beneficiar a população rural de baixa renda com financiamento da construção de cisternas na região do semiárido brasileiro. O público do Programa são as famílias que não dispõem de acesso à fonte de água potável localizadas na zona rural do semiárido brasileiro, com renda per capita familiar de até meio salário mínimo ou, no caso dos idosos, renda total da família de até três salários mínimos, devendo ser priorizadas aquelas enquadradas nos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família (PBF).	Seleção de público-alvo (por demanda)

Programas usuários do Cadastro Único	Data de criação do programa	Data que passou a utilizar o Cadastro Único	Órgão executor do Programa	Definição	Forma de utilização do Cadastro Único
PROGRAMAS HABITACIONAIS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES	2009	2009	Ministério das Cidades	São programas que visam promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Ganha destaque o Programa Minha Casa, Minha Vida. Dentre as Modalidades de Atendimento do PMCMV, três destinam-se exclusivamente às famílias com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos: A) Minha Casa Minha Vida até 50 mil habitantes; B) Minha Casa Minha Vida – FAR; e C) Programa Habitacional Popular Entidades Minha Casa Minha Vida – PHPE.	Seleção externa com pré-requisito de inclusão no Cadastro Único
TARIFA SOCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA	2002	2010	ANEEL e MME	Desconto progressivo (escalonado e cumulativo) na conta de energia elétrica que varia entre 10 e 65%. A TSEE existe desde 2002, mas houve mudanças nas regras para a sua concessão em janeiro de 2010. Antes, o benefício era concedido automaticamente para residências com consumo de até 80kWh, independente da renda familiar. Entre 80kWh e 220 kWh (ou o limite regional), era necessário ser beneficiário do PBF. Hoje, têm direito ao benefício as famílias inscritas no Cadastro Único, com renda de até meio salário mínimo per capita ou que tenham algum componente que receba o Benefício de Prestação Continuada da Previdência Social.	Seleção de público-alvo Obrigatório (por demanda)
AUXÍLIO EMERGENCIAL FINANCEIRO	2004	2011	MDA e MI	É um benefício federal que visa assistir famílias de agricultores familiares com renda mensal média de até 2 (dois) salários mínimos, atingidas por desastres no Distrito Federal e nos municípios em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal. Para acessar o programa as famílias precisam ter a DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf).	Seleção de público-alvo Obrigatório (automática)

Programas usuários do Cadastro Único	Data de criação do programa	Data que passou a utilizar o Cadastro Único	Órgão executor do Programa	Definição	Forma de utilização do Cadastro Único
ÁGUA PARA TODOS	2011	2011	Ministério da Integração e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Garantir o amplo acesso à água para as populações rurais dispersas e em situação de extrema pobreza, seja para o consumo próprio ou para a produção de alimentos e a criação de animais, possibilitando a geração de excedentes comercializáveis para a ampliação da renda familiar dos produtores rurais. Para ser atendido pelo programa é necessário que a família esteja inscrita no Cadastro Único e apresente renda familiar per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) mensais.	Seleção de público-alvo (por demanda)
APOSENTADORIA PARA SEGURADO FACULTATIVO SEM RENDA PRÓPRIA QUE SE DEDIQUE EXCLUSIVAMENTE AO TRABALHO DOMÉSTICO NO ÂMBITO DE SUA RESIDÊNCIA	2011	2011	Ministério da Previdência Social e Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)	Os segurados facultativos sem renda própria que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência (donas e donos de casa) e que são de famílias de baixa renda poderão usufruir dos benefícios da Previdência Social mediante contribuição reduzida, de 5% do salário mínimo, equivalentes a R\$ 27,25 em valores de hoje.	Seleção de público-alvo (por demanda)
CARTA SOCIAL	2011	2011	Correios e Ministério das Comunicações	Carta com peso máximo de 10 gramas, enviada por pessoa física no valor de R\$ 0,01. Têm direito ao envio da carta social as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).	Seleção de público-alvo (por demanda)

Programas usuários do Cadastro Único	Data de criação do programa	Data que passou a utilizar o Cadastro Único	Órgão executor do Programa	Definição	Forma de utilização do Cadastro Único
Programa de Apoio à Conservação Ambiental - PROGRAMA BOLSA VERDE	2011	2011	Ministério do Meio Ambiente	Benefício financeiro trimestral as famílias que desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais em florestas nacionais, reservas extrativistas federais e reservas de desenvolvimento sustentável federais, administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); além de outras áreas a serem determinadas pelo Comitê Gestor do Programa. Destinado às famílias extremamente pobres inscritas no Cadastro Único. Primeiramente, serão contempladas apenas as famílias beneficiárias do PBF.	Seleção de público-alvo (automática)
PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO (Crescer)/	2005	2011	SESEP e parceiros	O Microcrédito Produtivo Orientado – Programa Crescer, coordenado pelo Ministério da Fazenda, pretende facilitar o acesso ao crédito orientado para que o público do Brasil Sem Miséria possa ampliar pequenos negócios, incentivando a formalização e a geração de trabalho e renda. As instituições públicas financeiras que participam do Programa Crescer são todos os bancos públicos. O programa é baseado em taxas de juros mais baixas e menos burocracia para a tomada de crédito. O valor de cada operação de crédito, destinada a capital de giro ou investimento pode chegar a R\$ 15 mil, e deve estar vinculada a atividades produtivas e não ao consumo. O prazo de pagamento é pactuado entre as instituições financeiras e o tomador, de acordo com o tipo de empreendimento, capacidade de endividamento e o uso do recurso. Os interessados devem procurar a instituição financeira do seu município.	Cruzamento de informações: Análise do alcance da focalização

Programas usuários do Cadastro Único	Data de criação do programa	Data que passou a utilizar o Cadastro Único	Órgão executor do Programa	Definição	Forma de utilização do Cadastro Único
MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS (MEI)	2009	2011	SESEP e parceiros	Para apoiar a geração de trabalho e renda via o empreendedorismo individual, o Plano BSM, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), atua na formalização dos microempreendedores individuais inscritos no CadÚnico, para propiciar o acesso desses indivíduos ao crédito e a direitos, como a cobertura da previdência social, além de assistência técnica da equipe do SEBRAE, no âmbito do Programa Negócio a Negócio.	Cruzamento de informações: Análise do alcance da focalização
PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS E ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER)	2011	2011	O Programa é uma responsabilidade conjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).	O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) visa estimular a geração de trabalho e renda e promover a segurança alimentar e nutricional. O Programa de Fomento consiste no pagamento de R\$ 2,4 mil, não reembolsáveis. O recurso é pago em três parcelas e destina-se à compra de insumos e equipamentos. O programa garante ainda assistência técnica e extensão rural e distribuição de sementes. O tempo de permanência de cada família no Programa é de dois anos, com possibilidade de prorrogação por mais seis meses. Antes de receber o Fomento, as famílias são incluídas nas ações da Ater desenvolvidas pelo MDA. Por meio de chamadas públicas, o Governo seleciona técnicos e organizações civis para traçar o perfil dos beneficiários, indicando as atividades agrícolas mais adequadas a cada núcleo familiar e transmitindo conhecimento sobre técnicas de produção e manejo. Para participação no Programa, as famílias devem estar em situação de extrema pobreza, inscritas no Cadastro Único, assinar um Termo de Adesão ao Programa e apresentar um Projeto de Estruturação da Unidade Produtiva. Somente participarão do Programa as famílias que possuem a Declaração de Aptidão ao	Seleção de público-alvo (automática, mediante visita técnica)

Programas usuários do Cadastro Único	Data de criação do programa	Data que passou a utilizar o Cadastro Único	Órgão executor do Programa	Definição	Forma de utilização do Cadastro Único
				Pronaf (DAP), e que forem selecionadas pelo Governo Federal. O Governo Federal estabelecerá critérios de priorização de territórios e de famílias.	
PROGRAMA BRASIL SORRIDENTE	2011	2011	Ministério da Saúde	As principais linhas de ação do Brasil Sorridente são a reorganização da Atenção Básica em saúde bucal (principalmente por meio da estratégia Saúde da Família), a ampliação e qualificação da Atenção Especializada (através, principalmente, da implantação de Centros de Especialidades Odontológicas e Laboratórios Regionais de Próteses Dentárias) e a viabilização da adição de flúor nas estações de tratamento de águas de abastecimento público.	Priorização de público-alvo

Programas usuários do Cadastro Único	Data de criação do programa	Data que passou a utilizar o Cadastro Único	Órgão executor do Programa	Definição	Forma de utilização do Cadastro Único
PROGRAMA SEGUNDA ÁGUA	2011	2011	ASA e SESAN/MDS	O Programa Segunda Água apóia a construção de tecnologias sociais de captação de água da chuva em propriedades de agricultores familiares do Semiárido. A água de boa qualidade será utilizada para a produção agropecuária. Para ser beneficiário do Programa, uma ordem de prioridades deve ser respeitada: agricultores familiares que tenham prioritariamente mulheres como chefes da família; famílias com crianças até seis anos; famílias com idosos acima de 65 anos; famílias com deficientes físicos e mentais; e famílias com crianças e adolescentes matriculados e freqüentes na escola. A prioridade é dada às famílias que já foram atendidas com o Programa Cisternas e também àquelas localizadas em regiões com maior escassez de água.	Seleção de público-alvo (por demanda)
PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)	2011	2011	Ministério da Educação	O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) tem o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) são cursos de formação inicial e continuada voltados para a inserção no mercado de trabalho, com duração mínima de 160 horas. Os cursos serão ofertados em instituições de reconhecida qualidade no ensino técnico e tecnológico, como as unidades do sistema nacional de aprendizagem (SENAC e SENAI) e a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. A oferta é gratuita e os beneficiários recebem alimentação, transporte e todos os materiais escolares. Os pré-requisitos para participação no PRONATEC/Brasil Sem Miséria são: idade a partir dos 16 anos; estar cadastrado ou em processo de cadastramento no Cadastro Único, mesmo que o candidato não seja beneficiário do Programa Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC).	Priorização de público-alvo

Programas usuários do Cadastro Único	Data de criação do programa	Data que passou a utilizar o Cadastro Único	Órgão executor do Programa	Definição	Forma de utilização do Cadastro Único
TELEFONE POPULAR	2011	2012	ANATEL e Ministério das Comunicações	Serviço ofertado exclusivamente ao assinante de baixa renda, inserido no Cadastro Único, que tem por finalidade a progressiva universalização do acesso ao telefone fixo por meio de tarifas reduzidas. Com a Telefonia Popular, uma família paga, por mês, apenas um valor entre R\$ 13,00 e R\$ 15,00 e tem direito a 90 minutos de ligações locais para outros telefones fixos. Para as ligações locais excedentes e/ou para chamadas para telefones celulares ou de longa distância nacional e internacional, é preciso inserir créditos. A Telefonia Popular também pode ser usada para acessar a internet discada, desde que o provedor seja local. Caso ultrapasse a franquia de 90 minutos, será necessária a inserção de crédito para os minutos excedentes. É destinado a todas as famílias inscritas no Cadastro Único.	Seleção de público-alvo Obrigatório (por demanda)
PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	2008	2012	Ministério da Educação	O Programa Mais Educação, aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas em macrocampos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica. Em 2012, o MDS e o MEC priorizaram o atendimento a escolas que contam com a maioria de alunos integrantes de famílias beneficiárias do PBF, como um dos critérios para a expansão do Programa Mais Educação. Um dos objetivos centrais dessa parceria é ampliar o tempo e a qualidade na permanência de crianças e adolescentes em situação de pobreza e extrema pobreza, matriculados em escolas públicas. com oferta de educação fundamental em tempo integral.	Priorização de público-alvo

Programas usuários do Cadastro Único	Data de criação do programa	Data que passou a utilizar o Cadastro Único	Órgão executor do Programa	Definição	Forma de utilização do Cadastro Único
PROGRAMA NACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO DA TRABALHADORA RURAL (PNDTR)	2004	2013	MDA, Incra e SPM	Possibilita a emissão gratuita de documentos civis, trabalhistas e de acesso aos direitos previdenciários, por meio de mutirões itinerantes de documentação. O programa também realiza ações educativas para esclarecer as beneficiárias sobre o uso de documentos, apresentar políticas públicas e orientar quanto ao seu acesso. Em parceria com o MDS, são desenvolvidos mutirões para promover a inclusão das agricultoras ou beneficiárias da Reforma Agrária nas políticas sociais do Governo Federal, por meio de ações de busca ativa para inclusão no Cadastro Único.	Priorização de público-alvo
LUZ PARA TODOS	2003	2011	MME	Programa que objetiva universalizar o acesso a energia elétrica no Brasil. De acordo com o Censo 2010, do IBGE, ainda há domicílios sem acesso a energia elétrica, localizadas, principalmente, nas Regiões Norte e Nordeste e nas áreas de extrema pobreza. Para atender a essas famílias, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 7.520/2011, instituiu uma nova fase do Programa, agora para o período de 2011 a 2014, com foco aos cidadãos contemplados no “Plano Brasil Sem Miséria” e no “Programa Territórios da Cidadania”, ou estabelecidos em antigos quilombos, áreas indígenas, assentamentos de reforma agrária, em regiões que sejam afetadas pela construção de usinas hidrelétricas e localizados em área de elevado impacto tarifário.	Cruzamento de informações: Análise do alcance da focalização