Conclusões

José Carlos da Exaltação Torres

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

TORRES, J.C.E. Conclusões. In: *Cadastro Único*: tecnologia de reclassificação social [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 237-243. ISBN: 978-65-5630-011-5.
<https://doi.org/10.7476/9786556300115.0013>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CONCLUSÕES

O conjunto de informações que desenha a trajetória do Cadastro Único, desde a sua criação até os dias atuais, traz os elementos empíricos básicos para a compreensão do porquê de o governo brasileiro ter concebido um cadastro específico sobre a população pobre do país. Porém, a análise dessa trajetória não pode ser feita sem ter em conta a concepção de pobreza que condiciona a criação desse cadastro, porque, a exemplo do que afirmou Ivo (2008, p. 93) ao discutir o processo de construção de indicadores sociais, de que esses indicadores não são neutros, mas têm base em “sistemas de interpretação da realidade social”, consideramos que a concepção do Cadastro Único traz subjacente uma concepção particular de “realidade social”. No momento em que Barros, Henriques e Mendonça (2000) propunham a adoção da transferência de renda focalizada como mecanismo de redução da pobreza no Brasil, esses autores a definiram como “situações de carência” vividas por indivíduos que “não conseguem” manter o que seria o padrão de vida convencional da sociedade. A pobreza, reconhecida como um fenômeno multidimensional, deriva da desigual estrutura distributiva do país. Portanto, para fins operacionais de uma política eficaz para o seu enfrentamento, de acordo com esses autores, dever-se-ia tratá-la na perspectiva da “insuficiência de renda”, delimitando o público colocado nessa situação a partir de uma “linha de pobreza”, de um corte de renda.

Considerando que a transferência de renda focalizada foi o caminho escolhido pelo país a partir da década de 1990 para o enfrentamento da pobreza, pode-se admitir que é dessa perspectiva, então, que o Estado brasileiro a tem concebido. Pobres são os indivíduos situados abaixo de um

determinado patamar de renda, que “não conseguem” atingir um padrão aceitável de vida. Essa concepção traz em si uma contradição, porque o “não conseguir” alcançar uma determinada situação pode ser interpretado como pertencente ao âmbito das capacidades individuais, e a noção de desigualdade está referida a mecanismos estruturais de diferenciação na apropriação dos resultados do trabalho ou da produção social. Se não se mostra claramente a contradição, é porque o desigual, da forma que aí se coloca, pode ser enfrentado com a “capacidade de identificar todos os indivíduos da população pobre” e transferir-lhes “os recursos estritamente necessários” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 129) para saírem da condição de pobreza; não se trata, portanto, de corrigir a estrutura causadora, mas de construir como que uma via paralela, para fazer chegar aos pobres os recursos que eles não conseguem acessar pela via convencional e dos quais precisam para superar sua condição de carência.

Mas a opção pela focalização não se fez acompanhada dos instrumentos requeridos para tal, exceto pelo processo de transferência de renda diretamente às famílias beneficiárias dos programas sociais, o que, de certa forma, quebrou o seu condicionamento às relações personalistas locais. Porém, ao tirar da política local esse instrumento de fazer política, por assim dizer, essa estratégia deixou-lhe aberto o caminho da seleção dos beneficiários para os programas em questão. Os cadastros de beneficiários dos diversos programas podiam ser tomados, dessa forma, como instrumentos de disputa política entre distintas áreas da administração pública, notadamente educação, saúde e assistência social, e isso nos diferentes níveis da Administração (municipal, estadual e federal), e dessa forma predominava a fragmentação e perdia-se o “foco” pretendido. Com tantos cadastros sobrepostos, como saber “quem” eram os “pobres”?

A criação do Cadastro Único, em 2001, apontava para uma direção oposta a essa, pois aglutinaria os diferentes cadastros, realizando uma espécie de macroagrupamento da população de “baixa renda”, de onde se selecionariam as famílias “elegíveis” a cada programa. Nesse cadastro cada indivíduo contaria com um número específico de identificação, o NIS, e esse número funcionaria como chave de unicidade do cadastro; fosse qual fosse o programa a utilizar-se do cadastro, o beneficiário selecionado teria uma identificação comum, o que evitaria a sobreposição de benefícios, melhorando a focalização dos programas. Para sua gestão, o cadastro contaria com uma coordenação colegiada a nível nacional, a qual criaria as condições de

sua operacionalização nos municípios. Assim, o governo federal concebeu toda a dinâmica operacional do novo cadastro e o lançou aos municípios para a sua execução.

Essa forma verticalizada de concepção e implantação do cadastro, porém, ao invés de corrigir os problemas de fragmentação e sobreposição, apenas os deslocou de posição ou modificou o seu fator causal. Tinha-se criado uma ferramenta para a focalização, mas não a infraestrutura necessária ao seu funcionamento. A situação mais comum entre os municípios era a falta de aparelhamento e de competência técnica para pôr em operação esse cadastro. Somava-se a isso o fato de a coordenação colegiada funcionar apenas na esfera federal, e “a duras penas”, pois, nas municipalidades, cada setor continuava buscando o seu quinhão de pobres. Como o instrumento de coleta de dados agora era um só, as disputas seriam no sentido de apropriação dos formulários. Para acentuar as dificuldades, não se criou também um canal de comunicação minimamente eficiente entre a União e os municípios, e estes se viram deixados à própria sorte. Assim, a ferramenta *top* da política focalizada se transformava numa espécie de “geringonça”, na qual todos os problemas de fragmentação, sobreposição, disputa política e personalismo se misturavam. Pode-se dizer, portanto, que, se naquele momento o governo conseguiu unificar alguma coisa, unificou os problemas.

As mudanças só começaram a surgir quando a estratégia da focalização foi assumida efetivamente como princípio da política social, e seus requisitos fundamentaram o desenho de sua operacionalização. A busca da racionalidade, da eficiência do gasto público, da “capacidade de identificar todos os indivíduos da população pobre”, da transferência de recursos com “calibragem precisa” entre os beneficiários de programas sociais, a busca, enfim, da “efetividade da política social”. Para os adeptos desse caminho como o mais eficaz à superação da pobreza, ele passou a ser uma realidade. Mas quem são, afinal, os pobres? Onde estão? Como chegar até eles?

O Cadastro Único veio “suprir essa lacuna” de ausência de informações sobre a população pobre, veio identificar e dar “visibilidade” ao “foco” dos programas sociais. Mas ele não é necessariamente o único cadastro do governo; as informações nele dispostas podem ser encontradas em outras fontes, contudo, de maneira difusa, principalmente por não localizar social e geograficamente cada indivíduo registrado, como faz o CadÚnico. E é nisso que ele é efetivamente único. É único para cada pessoa e cada família cadastrada porque o seu acesso à educação passa pelo cadastro, à saúde também,

ao trabalho da mesma forma e, necessária e exclusivamente, aos benefícios socioassistenciais. O governo decidiu que a melhor forma de combater a pobreza era transferindo renda diretamente aos pobres, através de um conjunto de ações específicas. Mas o mosaico de programas que se criou para transferência a este estrato de população multiplicava-o estatisticamente. As inúmeras críticas a essa superposição levaram à necessidade de construir-se uma “única” base de “identificação”, uma “única” via para chegar ao público-alvo da focalização. Era necessário ter um Cadastro Único dos pobres. Mas isso só se efetivou quando os principais programas focalizados se converteram igualmente num só.

Assim, desde a sua criação, o PBF formou, com o Cadastro Único, um par em dependência mútua, e essa relação se fortaleceu com o conjunto de ações realizadas para a qualificação das informações do Cadastro, a partir de 2005. Mas a simbiose aparente que se criou entre um e outro, embora atenda perfeitamente ao intento da focalização das ações sociais públicas no contexto atual, tem seus riscos. É indiscutível o fato de que, durante a relativamente curta trajetória que vem da criação do CadÚnico (2001) até os dias atuais (2010), esse cadastro passou de um instrumento defeituoso e complexo voltado para a seleção de beneficiários de programas de transferência de renda, a uma importante ferramenta pública “de gestão social”. Ele é detentor de uma base de dados composta por mais de 20 milhões de registros familiares, sendo aproximadamente 18,7 milhões de famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, dentre as quais, a maioria (15,89 milhões) localizada na faixa de renda tida como “perfil Bolsa Família” (até R\$ 140,00 *per capita*, em dados de 2010). (BRASIL, 2010) Como afirmam Mostafa e Silva (2007), o CadÚnico é considerado atualmente o maior e mais abrangente banco de dados sobre a população pobre do Brasil. Pautado nisso e no conjunto de informações nele dispostas (de condições habitacionais, composição familiar, escolaridade, ocupação e outras), o governo atribui ao Cadastro Único um caráter censitário, especificamente para a população de “baixa renda” do país.

Dessa forma, o Cadastro se transformou na principal referência do governo no âmbito das políticas sociais, e a concepção do IDF demonstra isso. Julga-se possível monitorar as condições de vida desde o nível individual até o nacional, o que permite uma “calibragem precisa” entre famílias, municípios, estados ou regiões, no que tange à medição e atenção às suas carências. Mas o “foco” no público do Cadastro pode restringir o raio de ação do

Estado no enfrentamento da pobreza e torná-lo estritamente uma ferramenta para geri-la, estabelecendo uma espécie de padrão de vida comum entre as famílias aí cadastradas, referenciado num patamar mínimo de renda. Se o governo precisar saber “quem é pobre”, recorre ao cadastro; “quantos são os pobres”, recorre ao cadastro; “onde os pobres moram”, recorre ao cadastro; quais as suas “carências”, recorre ao cadastro. Obviamente, conhecer em detalhes e com rigor a população pobre pode ter uma enorme importância para formulação e aprimoramento de políticas públicas em diversas áreas: na geração de empregos, nos investimentos em saúde, educação, saneamento. Mas esse processo de identificar, delimitar e conhecer intervém sobre as práticas sociais e sobre a estrutura de lugares de uma sociedade. Desta forma, o principal risco é que o cadastro passe a desenhar a realidade, pois o “conhecer” como vivem os pobres implica também em dar conhecimento disso, no sentido de que conhecer é também construir essa realidade. Se a renda foi o parâmetro para a construção da base de dados do Cadastro, não será exagerado recompor, a partir dessa base, as várias dimensões das condições de vida das famílias pobres (como se procede a partir das variáveis do IDF)? Não estaria aí se realizando um “efeito de naturalização”, na forma em que Bourdieu (1997) analisou os mecanismos de classificação social? Ou mesmo um “efeito de teoria” (BOURDIEU, 2004), no sentido de se estar tomando como efetivo um agrupamento realizado para fins de operação de uma determinada política (ou quiçá apenas para um programa)? Se é o Estado que faz isso, considerando o seu “poder criador” (BOURDIEU, 1996, p. 114) no processo de classificação social, o risco se converte na possibilidade de que esse se torne um princípio legitimado de divisão social.

Quando, por provocação, se inquiriu às entrevistadas relacionadas à gestão do Cadastro Único quem é mais importante, se o Cadastro ou o Bolsa Família, a resposta foi unânime: “*essa pergunta não se coloca*”; “*um não pode prescindir do outro*” (Ent. 5); “*elas são uma coisa só mesmo*”, “*para mim o cadastro é um instrumento do programa*” (Ent. 4). O Cadastro é imprescindivelmente útil ao Bolsa Família, mas o é porque mantém seus dados atualizados, e só os mantém assim porque é utilizado. Para fins de gestão, é importante que o Cadastro disponha dos dados requeridos pelo Programa, mas, se a intenção do governo nas ações sociais é exclusivamente de combater a pobreza, o cadastro não pode ser o fim último. As ações sociais públicas envolvem outras dimensões, para além dessa interdependência.

De fato, o cadastramento unificado permite uma “homogeneização” de condições várias num grupo específico, o que possibilita não apenas a realização de ações direcionadas, como quer a focalização, mas a sua avaliação. E o Bolsa Família, nesse sentido, foi, e é, fundamental, porque funciona como uma espécie de “pescador de homens”, parafraseando (talvez parodiando) a mensagem bíblica,⁷⁸ afinal, como bem observou a técnica do IPEA, “*as pessoas estão se juntando por conta de um programa, não por conta de um cadastro*” (Ent.4). Mas os pobres não são sujeitos do Cadastro, tampouco do Programa, são cidadãos integrantes de uma comunidade política, partícipes de uma realidade social que tem constrangimentos estruturais geradores de desigualdade e perpetuadores da pobreza. A ideia de que o Cadastro Único torna os pobres “visíveis para a sociedade” pode ser interpretada da perspectiva de que a elaboração do cadastro acabou por determinar um lugar social para as pessoas nele cadastradas, e, nesse caso, lugares numerados, codificados e ordenados de tal forma que a assistência pública possa alcançar preferencialmente aqueles dos estratos mais inferiores. Mas, uma vez sendo “único”, quando o cadastro não chega, a ação também não, e assim, o mesmo mecanismo que teoricamente “inclui” pode igualmente excluir. Além do mais, se a ação que chega é sempre mediada pela informação que o cadastro fornece, e se o Bolsa Família é que dá “vitalidade” ao Cadastro, e se, além disso, ele é direcionado aos “mais pobres entre os pobres”, a ação social do Estado se nivela por baixo e tem sentido centrípeto, assimilando o “foco” do Cadastro ao do Bolsa Família.

Pode-se objetar que o Cadastro Único tem outros usos e que o Bolsa Família tem programas complementares. Este não será o espaço para discutir essas questões, mas é sabido que, em qualquer dos casos, não se tem uma envergadura significativa. Especificamente em relação ao Cadastro, pode-se observar que os seus usos só reforçam o argumento aqui desenvolvido. Para ter acesso à tarifa social de energia elétrica, não basta ser pobre, tem que estar no Cadastro; para pleitear isenção de inscrição em concurso público federal, não basta ser pobre, tem que estar no Cadastro; para participar de programas populares de habitação, não basta ser pobre, tem que estar no Cadastro. E estar no Cadastro significa dispor de um NIS. Ser pobre é estar no Cadastro.

78 Vide a Bíblia Sagrada, Mt 4, 18-22.

Desta forma, o NIS, criado para garantir “unicidade” ao Cadastro, vai se convertendo progressivamente numa espécie de “identidade social” efetiva e seletiva, numa credencial para acessar benefícios da assistência pública e um meio de monitoramento do acesso das famílias pobres a serviços sociais básicos, como saúde e educação, numa referência às condicionalidades do PBF. Será que essa dependência da identificação e integração ao cadastro não recria mecanismos de relação entre o Estado e uma parcela específica da população? E dessa forma, isso não comprometeria o princípio da cidadania de participação integral em uma comunidade, na perspectiva sugerida por Marshall (1967)? O risco sumário de todo esse sistema está, então, na possibilidade de as ferramentas adotadas como estratégia de combate à pobreza converterem-se em mecanismos de reforço dessa condição; de a “identificação social” interna ao Cadastro Único se tornar uma marcação de prova da pobreza; e de tornar-se, sobretudo, o mecanismo majoritário de legitimação do pertencimento social dessa população.