

FACULDADES EST

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TEOLOGIA

PATRÍCIA DE SALES LAGES

**AS IMPLICAÇÕES ÉTICAS DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS
DO GOVERNO FEDERAL**

SÃO LEOPOLDO

2017

PATRÍCIA DE SALES LAGES

AS IMPLICAÇÕES ÉTICAS DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS
DO GOVERNO FEDERAL

Trabalho Final de
Mestrado Profissional
Para obtenção do grau de
Mestra em Teologia
Faculdades EST
Programa de Pós-Graduação
Linha de pesquisa: Ética e Gestão

Orientador: Prof. Dr. André Sidnei Musskopf

SÃO LEOPOLDO

2017

PATRÍCIA DE SALES LAGES

AS IMPLICAÇÕES ÉTICAS DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS
DO GOVERNO FEDERAL

Trabalho Final de
Mestrado Profissional
Para obtenção do grau de
Mestra em Teologia
Faculdades EST
Programa de Pós-Graduação
Linha de pesquisa: Ética e Gestão

Data:

André Sidnei Musskopf – Doutor em Teologia - EST

Dusan Schreiber – Doutor em Administração - UFRGS

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, José Alfredo e Teresinha pelo o amor, dedicação e pelo o apoio incondicional.

À minha irmã, Natália, amiga de todas as horas, pelo incentivo ao meu desenvolvimento acadêmico.

Ao meu marido, Jacson, pelo apoio e pela compreensão.

Ao meu orientador, professor André Sidinei Musskopf, pela dedicação, competência, incentivo, paciência e pelos seus ensinamentos.

Ao professor Dusan Schreiber, por aceitar participar da minha banca.

À minha amiga, Michele Melo, pela confiança, pelo carinho e pelo apoio nos momentos finais.

À minha amiga, Débora Sampaio, por sua valiosa contribuição na revisão.

Às amigas de mestrado, Andreia Nara, Alice Vitória, Carla Goulart, Cintia Rugno e Rosangela Santos, por todos os momentos compartilhados e por todas as contribuições.

RESUMO

O presente estudo aborda as implicações éticas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O Cadastro Único é uma ferramenta de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda do Brasil. Os dados e informações obtidos através dessa ferramenta servem de base para a implementação das políticas sociais nas três esferas de governo, objetivando minimizar as carências da população mais vulnerável economicamente. A pergunta que orientou a pesquisa diz respeito à conduta ética dos atores envolvidos no processo de identificação, inclusão e atualização de pessoas e famílias no sistema de Cadastro Único, pois pode impactar positivamente ou negativamente na lisura e na fidedignidade da base. Quando não manuseada dentro dos padrões éticos necessários pode-se obter falsos resultados nos índices gerados pelo sistema. Isso ocorre, por exemplo, quando há omissão de informação ou inserção de informações não verídicas no sistema. Tais práticas podem ter consequências danosas para a população, uma vez que a base de dados abre portas para concessão de aproximadamente 27 benefícios sociais que devem atender exclusivamente as famílias no perfil de Cadastro Único. A partir de uma pesquisa bibliográfica, pretende-se analisar a importância do caráter ético em todo o processo de coleta e inserção de dados no sistema. O estudo também analisa questões referentes à pobreza, e a desigualdade social e aponta a importância da política pública de assistência social no auxílio da superação das mais diversas vulnerabilidades sociais, através de projetos, serviços, benefícios e programas.

Palavras-chaves: Assistência Social, Cadastro Único, Ética, Benefícios Sociais.

ABSTRACT

LISTA DE ABREVIATURAS

BSM - Brasil Sem Miséria
CEF - Caixa Econômica Federal
CF - Constituição Federal
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNSS - Conselho Nacional do Serviço Social
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
GPTE - Grupo Populacional Tradicional e Específico
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS - Instância de Controle Social
IMP - Índice Multidimensional da Pobreza
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA - Lei Brasileira de Assistência Social
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
MDA - Ministério de Desenvolvimento e Agrário
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
NIS - Número de Identificação Social
NOB - Norma Operacional Básica de Assistência Social
NOB-RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humano do Suas
ONU - Organização das Nações Unidas
PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF - Programa de Atenção Integral à Família
PBF - Programa Bolsa Família
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTR - Programa de Transferência de Renda

RAIS - Relação Anual de Informação Social

SISOBI - Sistema de Óbitos

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 POBREZA, DESIGUALDADE, VULNERABILIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL	19
1.1 Pobreza, Desigualdades, Vulnerabilidade.....	19
1.2 A Assistência Social	25
1.2.1 A Política de Assistência Social	27
1.2.2 O Sistema Único da Assistência Social (SUAS)	32
2 CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	37
2.1 A Criação do Cadastro Único	37
2.1.1 A Evolução do Cadastro Único	41
2.1.2 Características Gerais do Cadastro Único	43
2.2 O Programa Bolsa Família	48
3 ÉTICA E GESTÃO	53
3.1 Responsabilidades e Competências	53
3.2 Medidas de Controle, Prevenção de Fraudes e Inconsistências Cadastrais.....	55
3.3 Ética	57
3.3.1 Ética Profissional	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS	67
ANEXO I.....	75

INTRODUÇÃO

O Cadastro Único é uma riquíssima ferramenta de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda do país. Trata-se de um instrumento de articulação de políticas sociais utilizado nas três esferas de governo. Mais de 30 programas sociais utilizam sua base de dados para implementação de programas e projetos objetivando atender famílias em situação de vulnerabilidade social.

O objetivo dessa pesquisa será analisar como a conduta ética dos e das profissionais envolvidos/as no processo de identificação, inclusão e atualização de pessoas e famílias no sistema de Cadastro Único pode impactar positivamente ou negativamente na lisura e na fidedignidade da base do Cadastro Único. Essa é uma questão importante levando em consideração que é através desses resultados que os programas sociais que utilizam o Cadastro Único nos três entes federados fazem recortes para implementação de políticas sociais, que têm a finalidade de minimizar as diversas dimensões da pobreza.

O trabalho foi construído a partir de uma pesquisa bibliográfica. Através das fontes consultadas busca-se entender a política de assistência social, o papel e o funcionamento do Cadastro Único e questões éticas implicadas em sua gestão. A metodologia empregada inclui análise documental, livros, manuais, artigos de internet e consultas a sites de internet.

O interesse pelo tema está associado com a trajetória profissional da pesquisadora como coordenadora do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e do Programa Bolsa Família por 14 anos em um município do interior do Estado do Piauí, e como assessora técnica de outros municípios dos Estados do Piauí e do Maranhão. Nessa trajetória foi possível acompanhar toda a evolução do Cadastro Único desde 2002 e do Programa Bolsa Família desde sua criação em 2003 e, assim, entender a importância da ética em todo o processo de identificação, coleta de dados, inclusão e atualização dos dados de pessoas e famílias no sistema. A pesquisadora também atuou como colaboradora eventual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, como instrutora dos novos formulários do Cadastro Único e Instrutora de Gestão do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, em capacitações promovidas pelo MDS para técnicos/as e gestores/as municipais da região litorânea do Piauí.

No primeiro capítulo faz-se a conceituação de pobreza, desigualdade social, vulnerabilidades sociais e um breve panorama da situação de pobreza no Brasil e no mundo, seguindo com um resgate histórico da Assistência Social no Brasil. Essa discussão é importante para entender o papel do Cadastro Único como ferramenta da Assistência Social para a superação dessas situações.

No segundo capítulo faz-se um estudo sobre Cadastro Único desde sua criação em 2001, pelo Decreto nº 3.877, e toda sua trajetória e evolução, a fim de entender a sua relevância dentro da Política de Assistência Social. A partir dessa apresentação é possível entender como determinados procedimentos, se não executados dentro de padrões éticos necessários, pode comprometer a eficácia da Política de Assistência Social ao impedir o acesso de indivíduos e famílias a programas, projetos, serviços e benefícios que visam à superação das situações de pobreza e vulnerabilidade social. Analisa-se também o Programa Bolsa Família, que se consolidou juntamente com o Cadastro Único, como ferramenta de enfrentamento à pobreza no Brasil.

No último capítulo analisam-se as competências dos órgãos envolvidos na gestão do Cadastro Único e como se dá o processo de fiscalização. Apresenta-se uma definição de ética e discutem-se como os desvios dessas condutas podem interferir no resultado final de variáveis geradas pelo Cadastro Único, podendo trazer sérias consequências como a concessão de benefícios indevidamente às famílias que não atendam as especificidades determinadas pelos programas sociais, deixando assim de contemplar famílias que estariam dentro dos critérios de renda definidos pelo Cadastro Único.

1 POBREZA, DESIGUALDADE, VULNERABILIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A discussão acerca da pobreza e seu enfrentamento é grandiosa. Muito se fala em mecanismos para superação da pobreza em suas múltiplas dimensões, apresentando-se como um dos grandes desafios da sociedade. Nos últimos anos, nota-se um avanço significativo nas políticas públicas de assistência social no Brasil. Nesse capítulo trava-se uma discussão em torno dos conceitos de pobreza, vulnerabilidades e desigualdades sociais. Analisa-se um breve histórico sobre a trajetória da assistência social no Brasil e sua relevância em relação ao enfrentamento da pobreza.

1.1 Pobreza, Desigualdades, Vulnerabilidade

O conceito de pobreza é muito amplo. A pobreza está associada à desigualdade social e, embora seja uma situação notória, facilmente perceptível, é muito difícil mensurar sua dimensão. O fato é que, medir a pobreza não é uma tarefa fácil, pois são muitos aspectos a serem avaliados. Não há exatidão e ela vem sendo classificada como um fenômeno de múltiplas dimensões. Para o Banco Mundial, “a pobreza é mais do que renda ou desenvolvimento humano inadequado, é também vulnerabilidade, falta de voz, poder e representação”¹. Ainda de acordo com Banco Mundial, pobreza é privação de rendimento ou, noutra abordagem, “a incapacidade de atingir um nível de vida mínimo”². Já de acordo com Martins:

A pobreza é uma categoria multidimensional, e, portanto, não se caracteriza apenas pelo acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direito, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças³.

Silva define pobreza dividindo-a em dois aspectos: pobreza absoluta, relacionada às condições mínimas atreladas a reprodução biológica; e pobreza relativa que diz respeito à estrutura e ao crescimento dos rendimentos médios de um

¹ BANCO MUNDIAL. *Relatório anual de 2008, do Banco Mundial: Ano em Perspectiva*. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2K8/Resources/5164353-222371156065/Portuguese.pdf>>. Acesso em: 20/02/2017.

² BANCO MUNDIAL. *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 1990*. A pobreza. Washington, D. C. Banco Mundial Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/188701468322757498/pdf/PUB85070SPANIS1o0A1994100101PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 20/02/2017.

³ MARTINS, José de Souza. *O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1991. p.15.

determinado país. “O que significa dizer, que a concepção de pobreza relativa se fundamenta na ideia de desigualdade de renda e de privação relativa em relação ao modo de vida dominante em determinado”⁴.

Cerca de 2,2 bilhões de pessoas no mundo todo vivem em situação de pobreza, segundo Relatório anual do Banco Mundial⁵. Ainda de acordo com o relatório o Banco Mundial, há um progresso na erradicação da pobreza nos últimos anos e diz: “Somente nos últimos 15 anos, mais de um bilhão de pessoas saíram da pobreza”⁶. E, “aproximadamente 1,5 bilhão de pessoas se encontram em situação de pobreza multidimensional em 91 países em desenvolvimento”⁷. Isso quer dizer que passam por privações nas áreas de saúde, educação e padrões básicos de vida.

Existem vários aspectos a serem considerados que vão além do acesso à renda mínima para sobrevivência. O Pnud⁸ mede a pobreza através do Índice Multidimensional da Pobreza (IMP), cruzando dados como mortalidade infantil, nutrição, escolaridade e acesso a saneamento, eletricidade, alojamento e água potável, e difere de outros indicadores baseados no nível de renda. São três as dimensões: saúde, educação e padrão de vida:

As três dimensões do IMP se subdividem em dez indicadores: nutrição e mortalidade infantil (saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrões de vida). Uma família é multidimensionalmente pobre se sofre privações em, pelo menos, 30% dos indicadores (cada divisão vale um terço; estes pesos são divididos proporcionalmente pelo número de indicadores analisados em cada uma delas)⁹.

Essas variáveis apontam a multidimensão da pobreza que não está somente atrelada as questões financeiras e, sim, ao não acesso a serviços básicos. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano apresentado em Tóquio

⁴ SILVA, Maria O. S. *Desigualdade, pobreza e programas de transferência de renda na América Latina*. Editorial. São Luís. Revista de Políticas Públicas. V.13. n.2. p, 157 a 159.jul. /dez. 2009.

⁵ BANCO MUNDIAL. **Relatório do Banco Mundial 2016**. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/161551475494167867/Relat%C3%B3rio-anual-de-2016-do-Banco-Mundial>>. Acesso em 02/05/2017.

⁶ Banco Mundial. 2016. p. 2.

⁷ PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2014**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf>. Acesso em 20/02/2017.

⁸ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi criado em 1965 por meio de resolução do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. É a agência líder da rede global de desenvolvimento da ONU e trabalha principalmente pelo combate à pobreza e pelo desenvolvimento humano.

⁹ PNUD. 2010. p.100.

pela ONU em 2014: “842 milhões de pessoas têm crise de fome crônica, o que representa 12% da população mundial”¹⁰. Além disso, o relatório aponta também que “aproximadamente 1,5 bilhão de trabalhadores e trabalhadoras, o que representa metade da força de trabalho mundial, têm postos de trabalhos informais ou precários”¹¹. O Pnud enfatiza que esse panorama é consequência de crises financeiras, desastres naturais, guerras e variações em preços de comida¹².

Atualmente um dos índices mais conhecidos para medir a pobreza é a linha estabelecida pelo Banco Mundial, o qual afirma que são pobres as pessoas que vivem com menos de 1 (um) dólar por dia. Segundo o Banco Mundial, a pobreza crônica no Brasil, que considera privações além da renda, caiu de 6,7% para 1,6% da população no período de oito anos. Entre 2004 e 2013 a queda foi de 76%¹³.

Segundo Souza: “desde o final dos anos 90, a pobreza no Brasil passa a fazer parte da agenda pública, ganhando um espaço privilegiado nas políticas públicas”¹⁴. A partir de então o Governo Federal vem desenvolvendo políticas combativas através de programas, projetos, serviços e benefícios voltados para essa parcela da população totalmente vulnerável no intuito de minimizar a extrema pobreza no país. No entanto, essas ações ainda não são suficientes ou adequadas. Conforme afirma Pierre Salama:

Por vezes, finos conhecedores da pobreza no papel são incapazes de compreendê-la na vida cotidiana e, chamados à responsabilidade, seja nas organizações internacionais ou nos governos, preconizam políticas no mínimo inadequadas¹⁵.

A pobreza parece estar caracterizada por um círculo vicioso, relacionado à falta de instrução e exclusão política, social e econômica, se manifestando em diversas facetas e aspectos atemporais que devem ser levados em conta como a falta de esperança, o não acreditar no futuro melhor, e o local onde vivem. Segundo o cientista político Paul Streeten, “a renda dos pobres tende a variar consideravelmente de ano em ano e de estação a estação, no contexto do ano,

¹⁰ PNUD. 2014. p.15.

¹¹ PNUD. 2014. p.15.

¹² PNUD. 2014. p.15.

¹³ BANCO MUNDIAL 2010. p.10.

¹⁴ SOUZA, C. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, jul/dez. 2006. SOUSA, 2006.

¹⁵ SALAMA, P.; DESTREMAU, B. *O tamanho da Pobreza*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999. p. 18.

dependendo do tempo e de outros acidentes”¹⁶. Levando em consideração todos esses fatores, o autor apresenta uma lista de benefícios não mensuráveis que as pessoas pobres consideram mais valiosos do que benefícios materiais, que são:

[...] boas condições de trabalho; a liberdade de escolher seu trabalho e as maneiras de sustentar-se; autodeterminação, segurança e respeito de si; não ser perseguido, não ser humilhado, não ser oprimido; não ter medo da violência e não ser explorado; a afirmação de valores religiosos e culturais tradicionais; empoderamento [empowerment], reconhecimento; ter tempo adequado para o lazer e formas satisfatórias de utilizá-lo; um sentimento de que sua vida e seu trabalho têm um sentido; a oportunidade de participar ativamente em grupos voluntários e em atividades sociais em uma sociedade civil pluralista. [...] Nenhum legislador pode garantir que todas estas aspirações (ou até uma maioria delas) sejam satisfeitas, mas políticas públicas podem criar as oportunidades para sua realização¹⁷.

Alessandro Pinzani e Walquiria Leão Rego apontam em suas pesquisas que “as pessoas pobres exatamente por serem pobres, têm dificuldade de ter voz, de formular, organizar e, sobretudo, expressar suas necessidades”.¹⁸ De um modo geral, as pessoas empobrecidas não são ouvidas e, muito menos, respeitadas. Georg Simmel, em sua obra “O Pobre”, aponta para o fato de que os/as pobres somente são reconhecidos pelo Estado como sujeitos “assistidos” e nunca como sujeitos dotados de vontade própria¹⁹.

Sabe-se que a pobreza está associada a muitos preconceitos, por puro descaso ou desconhecimento de uma situação. Alguns/as autores/as, como Pierre Salama, afirmam que o erro mais comum é acreditar que a pobreza é identificada somente pela baixa renda ou ausência de renda. Salama afirma que “a pobreza é ao mesmo tempo um fato e um sentimento. A síntese desses dois aspectos é tão difícil como casar água e fogo”²⁰.

No Brasil, a definição da pobreza estabelecida pelo Governo Federal classifica como extremamente pobre quem possui renda per capita mensal de até

¹⁶ STREETEN, Paul P. *Thinking about development*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1995, p. 30.

¹⁷ STREETEN, 1995, p. 50.

¹⁸ PINZANI, A; REGO, W. *Pobreza e Cidadania*. Disponível em: <<http://egpbf.mec.gov.br /módulos/pdf/modulo1.pdf>>. Acesso em 03/03/2017.

¹⁹ SIMMEL, Georg. *El pobre*. In: *Sociologia: estudios sobre las formas de socialización*. Buenos Aires: Espasa-Calpe Argentina, 1939. vol. II. p. 57-94.

²⁰ DESTREMAU. 1999. p. 18.

R\$ 85,00 reais e pobre quem possui renda per capita mensal de 85,01 a 170,00.²¹ Fica difícil entender e até mesmo de aceitar que essa linha de pobreza seja separada por centavos, difícil de analisar o que seria justo, mesmo sabendo que se faz necessário estabelecer um divisor.

A Discovery Brasil divulgou uma pesquisa apontando os **14 números que retratam a pobreza mundial**²².

ITEM	DESCRIÇÃO
1	O número de pessoas vivendo com menos de 1,25 dólares por dia nos países emergentes caiu de quase 50% em 1981 para 21% em 2010
2	Já o número de pessoas vivendo com menos de 1,90 dólares caiu de 1,9 bilhões em 1990 para 896 milhões em 2012.
3	Por outro lado, ainda existem 702 milhões de pessoas - 9,6% da população mundial - que vivem em extrema pobreza. E mais de 2 bilhões de pessoas ainda vivem com menos de 2,5 dólares por dia.
4	A Índia é o país com o maior número de pobres no mundo. Cerca de 33% de todos os pobres do planeta vivem no país. Além disso, cerca de 80% de todos os pobres estão concentrados em apenas 10 países: China, Nigéria, Bangladesh, Congo, Indonésia, Paquistão, Tanzânia, Etiópia e Quênia.
5	Todos os dias, 22 mil crianças morrem por condições de pobreza extrema. É como se a população inteira de Campinas, Guarulhos, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte morresse todos os anos.
6	Mais de 75% das pessoas em pobreza extrema dependem da agricultura de subsistência para poder sobreviver. Cerca de 750 milhões de pessoas não possuem acesso a água limpa e 25% não têm acesso a eletricidade.
7	Apesar de não serem considerados como em situação de extrema pobreza, mais de 80% da população mundial vive com menos de 10 dólares por dia.
8	Em 2013, 21,8 milhões de crianças com menos de 1 ano de idade não foram vacinadas contra difteria, tétano e coqueluche. Isso poderia ter sido feito com menos de 1,5% da fortuna do homem mais rico do mundo.
9	Um estudo da ONG Oxfam revelou que, em 2016, a fatia que compõe os 1% mais ricos do planeta terão mais dinheiro que os outros 99% juntos.
10	Por outro lado, ainda existem 702 milhões de pessoas - 9,6% da população mundial - que vivem em extrema pobreza. E mais de 2 bilhões de pessoas ainda vivem com menos de 2,5 dólares por dia.
11	Nos Estados Unidos, menos de 1% do orçamento é usado para combater a pobreza. O orçamento militar é 5 vezes maior.

²¹ Esses valores foram definidos pelo Governo Federal, e são constantemente atualizados. Determinado através do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo decreto nº 8.794 de 29 de junho de 2016.

²² Brasil Discovery. Disponível em: <<http://www.brasil.discovery.uol.com.br/noticias>>: acesso em: 20 de junho de 2017.

12	Com apenas 20% do que os Estados Unidos gastam com armamentos todos os anos, seria possível erradicar a pobreza do mundo, segundo a ONU.
13	A África usa menos do que 3% da energia do mundo, apesar de ter 12,5% da população mundial.
14	Pessoas em situação de pobreza extrema gastam até 80% de sua renda com comida, enquanto em países ricos essa porcentagem não passa dos 10%.

Fonte: Discovery Brasil

A luta contra a desigualdade social vem sendo travada por várias décadas. Somente nos últimos anos houve uma melhor organização no campo das questões sociais no Brasil com a implantação das políticas públicas de assistência social para o combate da pobreza e implantação de programas de assistência que visem erradicar os desequilíbrios sociais. A desigualdade social assola, principalmente, os países de menor desenvolvimento econômico e social, onde a pobreza é gritante.

Pode-se entender que desigualdade social é a diferença de renda entre as classes sociais, se estendendo à dificuldade de acesso à educação, saúde e mercado de trabalho. Observa-se que as famílias de classes sociais mais baixas têm menos acesso à educação e, conseqüentemente, não conseguem uma boa colocação no mercado de trabalho, ficando à mercê de bicos e trabalhos precários. Como cita Henriques: “é fundamental reconhecer a desigualdade como principal fator explicativo do excessivo nível de pobreza no Brasil” ²³. O autor cita não só a desigualdade de renda, mas também a desigualdade em relação à escolaridade, pois considera que “a enorme heterogeneidade entre os níveis de escolaridade dos indivíduos representa a principal fonte de desigualdade salarial brasileira” ²⁴. Para Pickett e Wilkinson um dos maiores aspectos que reforçam a desigualdade está associado à educação, “pois as famílias pobres não vivem em um ambiente propício à educação” ²⁵. Como pontua Carinne Simões:

[...] Como consequência da desigualdade social, surgem vários **problemas sociais** que afetam a sociedade:

- Aumento das favelas nas grandes cidades, com proliferação nas cidades do interior;
- Crescimento de fome e de miséria em todos os centros urbanos;
- Aumento da mortalidade infantil, do desemprego e da criminalidade;
- Crescimento de classes sociais de menor poder aquisitivo;
- Atraso no desenvolvimento econômico da nação;

²³ HENRIQUES, Ricardo. *Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil*. In Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Organizado por Marlova Jovchelovitch Noletto e Jorge Werthein. Brasília: Unesco. 2003. p.68.

²⁴ HENRIQUES. 2003. p. 68.

²⁵ WILKINSON; PICKETT. 2010. p.10.

- Dificuldade de acesso a serviços básicos de saúde, transporte público, saneamento básico e educação ²⁶.

A Constituição Federal de 1988 determina como um dos objetivos da República do Brasil o compromisso com a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais. A Carta Magna determina ainda, que é competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios combater as causas da pobreza, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos²⁷.

Após a década de 1980, observou-se que só seria possível reduzir a pobreza e a desigualdade com a força do Estado e com a implementação de políticas públicas voltadas à proteção social e à garantia de direitos. Para Giselli Santos e Ana Cristina:

A situação vivenciada na realidade brasileira tem gerado uma sensação de bem-estar social, o retrato da desigualdade permanece e se torna estrutural. O saneamento básico, a qualidade e o acesso à saúde, educação, habitação, ao trabalho entre outros, continuam precários revelando que o percurso para a superação das mazelas sociais, ainda é longo, sendo necessário o redimensionamento das políticas compensatórias e distributivas em estruturais não apenas as sociais, mas, econômicas e políticas, que garantam a superação ou eliminação das desigualdades sociais e, conseqüentemente da pobreza.²⁸

Mesmo levando em consideração todas as conquistas e avanços em relação as políticas para superação da pobreza e desigualdades sociais na última década, muito ainda precisa ser feito. Percebe-se o quanto as políticas sociais ainda estão engatinhando no Brasil quando se fala em superação de pobreza. Nesse sentido, a Assistência Social é um elemento essencial.

1.2 A Assistência Social

A prática de assistência social é muito antiga no mundo. Nas mais diversas formas e sociedades era praticada para atender às pessoas pobres, doentes e

²⁶ SIMÕES, Carinne. et al. *Democracia e Desigualdade Social*. 2016. p. 16. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/22104045/democracia-e-desigualdade-social>>. Acesso em 10/05/16.

²⁷ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*, no art.23, inc.III.

²⁸ SANTOS, Giselle; ARCOVERDE, A. C. *Pobreza, Conceitos, Mensuração e Enfrentamento no Brasil*. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EI_XO_2011/DESIGUALDADES_SOCIAIS_E_POBREZA/POBREZA_CONCEITOS_ME_SU_RA_CAO_E_ENFRENTAMENTO_NO_BRASIL.pdf>. Acesso em 25/02/2017.

incapazes. A Igreja transformou a ajuda em caridade e aos poucos o Estado foi se apropriando²⁹.

Segundo Mestriner, o Conselho Nacional do Serviço Social – CNSS, criado pelo decreto-lei nº 525, de 01/07/1938, foi “[...] A primeira grande regulamentação da assistência social no país”³⁰. Afirma ainda, que no meio do CNSS, selam-se as relações entre Estado e as classes mais abastadas: “[...] homens e senhoras bons, como no hábito colonial do império vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções às organizações da sociedade civil”³¹.

Na mesma linha de raciocínio, Bucci afirma que: “Os direitos sociais representam uma mudança de paradigmas no fenômeno do Direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgem com direitos sociais”³². Dessa forma, se estabelece uma relação mais democrática entre a sociedade e o Estado, no tocante aos direitos cidadãos e cidadãs.

Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência Social-LBA, sob o Decreto-lei em 15 de outubro, a primeira instituição nacional de Assistência Social no Brasil.³³ Para Sposati: “A Legião Brasileira de Assistência Social é marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo”³⁴, e pontua:

Em Outubro de 1942 a L.B.A. se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania³⁵.

Surge então a figura do **primeiro damismo**³⁶ no Brasil, com a presença de Darcy Vargas na Presidência da LBA, que segundo SPOSATI:

[...] Passa a atender as famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à assistência social. Agora as secas, as

²⁹ MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p.39.

³⁰ MESTRINER. 2001. p.56.

³¹ MESTRINER. 2001. p.58.

³² BUCCI, Maria. *O Conceito de Política Pública em Direito*. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2109166/mod_resource/content/1/BUCCI%20-%20O%20conceito%20de%20politica%20publica%20em%20direito.pdf>

³³ SPOSATI, A. O. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez. 2004. P.19.

³⁴ SPOSATI. 2004. p. 20.

³⁵ SPOSATI. 2004. p. 20.

³⁶ O Primeiro Damismo é o vício de se nomear a primeira dama como secretária de assistência social nas três esferas de governo.

enchentes, entre outras ocorrências que fragilizam grupos e coletivos da população, demarcam a presença do caráter da urgência³⁷.

Lanardoni diz que, “[...] a LBA é transformada em fundação e vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, passando por uma reforma estrutural sendo a ampliada e passando a contar com novos projetos e programas³⁸.

Pode-se observar que, a partir da criação da Legião Brasileira de Assistência - LBA, o Estado começa a ganhar um papel mais efetivo no contexto socioassistencial no Brasil.

1.2.1 A Política de Assistência Social

A Constituição Brasileira de 1988 – CF/1988, aprovada em 5 de outubro, reconhece a Assistência Social como dever do Estado, como seguridade social e não mais como política assistencialista, conforme previsto no Art. 194: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social³⁹.

A Política de Assistência Social é inscrita na Constituição Federal de 1988 pelos art. 203 e 204:

Art. 203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

³⁷ SPOSATI. 2005. p. 20-21.

³⁸ Lonardoni, Eliana; et. al. *O processo de afirmação da assistência social como política social*. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm>. Acesso: em 24/04/17.

³⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 2003. p. 193.

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais

II – serviço da dívida;

III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados⁴⁰.

Em 1989 foi criado o Ministério do Bem-Estar Social, que acordo com Torres: “esse ato do presidente vem assegurar estatutariamente a presidência da LBA às primeiras-damas da República”⁴¹.

Em 7 de dezembro de 1993 foi aprovada a Lei nº 8.742, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamenta a Assistência Social reafirmando-a como uma política de seguridade social e de direito, tendo como pano de fundo uma concepção de cidadania.⁴² Nesse momento, iniciou-se um processo de descentralização política e a criação de conselhos deliberativos nas 3 esferas de governo.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi instituído o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), através do Decreto nº 605, dando mais autonomia à assistência social⁴³. Nesse período também foram criados os benefícios sociais: bolsa-escola, bolsa-alimentação e auxílio-gás. Ainda no mesmo ano foi criado o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que substituiu o Conselho Nacional e Serviço Social (CNSS) e aconteceu a realização da I Conferência Nacional de Assistência Social⁴⁴.

No ano de 1997 foi emitida a primeira Norma Operacional Básica (NOB), pela Resolução do CNAS Nº 204, de 04/12/1997, que determinou o processo de descentralização político-administrativo nas três esferas de governo⁴⁵. Logo após, no ano seguinte, foi regulada a primeira Política Nacional de Assistência Social que “é o

⁴⁰ BRASIL. 2003. p. 130.

⁴¹ TORRES, Iraildes. *As Primeiras-Damas e a Assistência Social: relações de gênero e poder*. São Paulo: 2002. Cortez. p. 86

⁴² BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*. Dispõe sobre a organização da assistência e a social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em 20/03/2017.

⁴³ RIBEIRO, Rosângela. *Desenvolvimento Social: Assistência Social na Gestão Municipal*. – Brasília: CNM, 2014. Disponível: <[http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Assistencia%20Social%20na%20Gest%C3%A3o%20Municipal%20\(2014\).pdf](http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Assistencia%20Social%20na%20Gest%C3%A3o%20Municipal%20(2014).pdf)>. Acessado em 22/04/17.

⁴⁴ RIBEIRO. 2014. p. 12.

⁴⁵ RIBEIRO. 2014. p. 12.

instrumento de gestão que transforma em ações diretas os pressupostos constitucionais e as regulamentações da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS”⁴⁶.

Em 2001, foi criado o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, por meio do Decreto nº 3.877,⁴⁷ representando um grande avanço na implementação dos programas sociais, um marco nas estratégias de combate à pobreza no Brasil. Logo em seguida, em 2003, foi criado o Ministério de Assistência Social e também foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, marco inicial para a criação do Sistema Único de Assistência Social. Ainda no mesmo ano é criado o Programa Bolsa Família, pela Medida Provisória nº 132, e em 2004 revogada pela Lei nº 10.386⁴⁸.

No ano de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, instituído o Programa Bolsa Família através da Lei nº 10.836/2003 e aprovado o PNAS - Plano Nacional da Assistência Social pelo CNSS⁴⁹.

De acordo com Ribeiro, no ano de 2005, foi aprovada uma nova Norma Operacional Básica (NOB/Suas), pelo Conselho Nacional de Assistência Social e “deu-se início ao desenvolvimento da Rede Suas, Sistema Nacional de Informação do Suas”⁵⁰.

[...] A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal foram, sem dúvida conquistas importantes para proteção social brasileira na última década. Nesse percurso, com base na concepção de que o enfrentamento da situação de pobreza e das desigualdades sociais exige atenções voltadas às vulnerabilidades e risco sociais, a ampliação do acesso aos benefícios transferência de renda foi acompanhada de investimentos que asseguram a instalação de uma rede de serviços voltadas para a oferta de proteção social e de garantia de direitos socioassistenciais.⁵¹

Para Rizzotti, Almeida e Albuquerque:

A inclusão da assistência social como política pública consolida a ideia de que o Estado deve colocar-se como responsável pelo enfrentamento da vulnerabilidade social de grupos anteriormente excluídos do sistema de

⁴⁶ BRASIL. 1998. p. 2.

⁴⁷ BRASIL. Decreto nº 3.877 de julho 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>. Acesso em 06/02/2017.

⁴⁸ CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA. 2013. P. 25.

⁴⁹ IPEA. 2013. p.49.

⁵⁰ RIBEIRO. 2014. p.13.

⁵¹ IPEA. 2013. p. 46.

seguridade. É o reconhecimento de que a pobreza e a vulnerabilidade não são frutos de trajetória e posicionamentos individuais e sim, de resultados construídos histórica, social, política e economicamente, pois o Estado só se responsabiliza pela instauração de um sistema de proteção quando reconhece a coletivização da demanda e da necessidade de atendê-la⁵².

Assim, em 2005 iniciou-se o processo de desenvolvimento da rede do SUAS, através da criação de uma nova NOB pelo CNAS, sendo responsável por avanços importantes como, por exemplo, a implantação do piso de Proteção Social no financiamento da Assistência Social⁵³.

Em 2006 através do CNAS, foi aprovada a NOB-RH/SUAS, Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas, que regula a gestão do trabalho no âmbito no sistema, envolvendo todos os atores envolvidos⁵⁴.

Em 2009 foi aprovado a “Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais”, através da Resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social, onde os serviços foram organizados por níveis de complexidade do Suas e classificados como: Proteção Básica e Proteção Especial de Média e Alta Complexidade⁵⁵. O quadro abaixo indica a evolução dos serviços:

Quadro 1 - A evolução dos serviços socioassistenciais do SUAS

2005 (Portarias MDS nº 440 e nº 442/2005)	Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009-atual)
<p>Proteção Social Básica</p> <p>1.Programa de Atenção Integral à Família – PAIF;</p> <p>2.Jornada Integral, Jornada parcial e ações Socioeducativas de Apoio a Família;</p> <p>3.Centro de Convivência para o Idoso e</p> <p>4.Agente Jovem;</p> <p>Média Complexidade</p> <p>1.Programa de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração</p>	<p>Proteção Social Básica</p> <p>1.Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);</p> <p>2.Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e</p> <p>3.Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.</p> <p>Média Complexidade</p> <p>1.Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (Paefi);</p> <p>2.Serviço Especializado em Abordagem Social;</p>

⁵² RIZZOTTI, Almeida e Albuquerque. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (2010): Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6604>. Acesso em 10/04/2017.

⁵³ RIBEIRO. 2014. p. 13.

⁵⁴ RIBEIRO. 2014. p. 14.

⁵⁵ RIBEIRO. 2014. p. 14.

<p>Sexual contra Crianças e Adolescentes;</p> <p>2.Serviços socioassistenciais de habilitação e reabilitação, entro dia e atendimento domiciliar às pessoas idosas e com deficiência; e</p> <p>3.Serviço Socioeducativo/Peti.</p> <p>Alta Complexidade</p> <p>Serviços de Acolhimento</p>	<p>3.Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; e</p> <p>4.Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosa e suas famílias;</p> <p>5.Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.</p> <p>Alta Complexidade</p> <p>1.Serviços de Acolhimento: Institucional; República; Família Acolhedora; e</p> <p>2.Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e de Emergências.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão p.51

De acordo com a trajetória histórica da Assistência Social, a proteção social é um grande desafio, pois a mesma não visa somente à garantia da oferta de serviços socioassistenciais a todos que dela necessitarem, mas também o aprimoramento da qualidade dos serviços ofertados. Como cita Jaccoud, “[...] A articulação de ações e instituições públicas e privadas por meio da construção de uma rede socioassistencial é o caminho apontado pela PNAS para garantir a integralidade do atendimento dos usuários dos serviços socioassistenciais”⁵⁶.

Vale ressaltar que o Cadastro Único representa um gigantesco avanço na implementação das políticas de combate à pobreza no Brasil, uma vez que oferece um diagnóstico das famílias de baixa renda e, assim, facilita o direcionamento das ações combativas a serem implementadas. Também vale destacar o que dizem Paulo Rogério e Evaristo Emigdio sobre a utilização do Cadastro Único na gestão das políticas sociais:

[...] a utilização do Cadastro Único na gestão das políticas sociais é parte do esforço pela transformação de práticas assistencialistas, clientelistas, empíricas e desconexas em políticas públicas, ou seja, objeto de ordenamento estatal e usufruído pelos cidadãos enquanto direitos. [...] envolve a compreensão de dois movimentos: o primeiro é a elevação ao status de políticas públicas de várias práticas outrora consideradas mero assistencialismo; o segundo é a incorporação de uma moderna ferramenta de tecnologia para gestão de políticas sociais⁵⁷.

⁵⁶ JACCOUD. 2010. p. 79.

⁵⁷ ROMERO. P. Rogério. DUARTE, E. Emigdio. *Aplicação do Cadastro Único à Gestão da Política de Assistência Social em Londrina/PR*. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosu/docs/trabalhos/17.pdf>>

1.2.2 O Sistema Único da Assistência Social (SUAS)

O SUAS é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, destinado à gestão da Assistência Social, integrando as ações dos entes públicos nas três esferas de governo, inclusive nas entidades privadas de assistência Social⁵⁸.

No ano de 2011 foi sancionada a Lei do SUAS, Lei 12.435/2011, que fez alterações na LOAS. A partir desse momento, o SUAS passou a ser garantido como um sistema descentralizado e participativo com os seguintes objetivos:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos⁵⁹.

Para RIBEIRO o Suas é:

[...] um sistema público que define e organiza de forma descentralizada os elementos necessários à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização de padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. O Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada, materializando os princípios, os objetivos e as diretrizes da Loas⁶⁰.

Para Roberta Stopa “a implantação do SUAS garante a sequência ao processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, no sentido mais amplo de uma descentralização política com ênfase na participação popular” ⁶¹.

⁵⁸ Lâmina de Capacitação do MDS. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/Capacitacao/material_apoio/JulianaFernandesPereira.pdf>. Acesso em 01/05/2017.

⁵⁹ BRASIL. 2011. p. 03.

⁶⁰ RIBEIRO. 2014. p. 20.

⁶¹ STOPA, Roberta. *A Implantação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Ourinhos/SP: A Contribuição do Serviço Social*. Disponível em: <http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/ServicoSocial/Dissertacoes/ROBERTA.pdf>. Acesso em 28/04/14.

A experiência do Sistema Único da Saúde – SUS foi referência para bases de criação do SUAS, inclusive no que se refere à complexidade dos serviços. Para Sposati: “O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS”⁶².

Como pontua Ribeiro, as ações no SUAS se dividem em dois tipos de proteção: Proteção Social Básica⁶³ e Proteção Social Especial⁶⁴ de média complexidade⁶⁵ e de alta complexidade⁶⁶. Além disso, prevê também a oferta de Benefícios Assistenciais objetivando a superação de vulnerabilidades⁶⁷.

De acordo com a NOB/SUAS, os serviços socioassistenciais no Suas são organizados de acordo com as referências abaixo:

I. Proteção Social

A proteção social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.

II. Defesa Social e Institucional

A inserção da inserção da assistência social no sistema de campo de Seguridade Social – configurando o tripé juntamente com a saúde e a previdência social - aponta para a sua articulação com outras políticas do campo social, com garantia de direitos e de condições dignas de vida.

III. Vigilância Socioassistencial

A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável. A função de vigilância social inclui também o Sistema Público de Dados das Organizações de

⁶² SPAPOSI. 2006. p. 102.

⁶³ A proteção básica destina-se à população que está em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros e, ou, fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social, discriminações de gênero, étnicas). MDS. Disponível em: http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao. Acesso em 04/08/2017.

⁶⁴ A Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social é destinada as famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações de violação dos direitos. Na proteção social especial, há dois níveis de complexidade: média e alta. MDS. Disponível em:< http://www.mds.gov.br/suas/guia_creas> Acesso em 04/08/2017.

⁶⁵ É um serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Oferece apoio, orientação e acompanhamento para a superação dessas situações por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais. MDS. Disponível em: http://www.mds.gov.br/suas/guia_creas/media-complexidade> Acesso em: 04/08/2017.

⁶⁶ Serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem a proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram em situação de violação de direitos. MDS. Disponível em http://www.mds.gov.br/suas/guia_creas/alta-complexidade. Acesso em 04/08/2017.

⁶⁷ NOB/SUAS. p.16.

Assistência Social dando forma à responsabilidade do SUAS em instalar o Cadastro Nacional de Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais⁶⁸.

De acordo com PAZ, as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, integram o SUAS como prestadoras complementares e corresponsáveis na luta à garantia de direitos sociais⁶⁹. De acordo com a LOAS e o PNAS/2004, são classificados por:

Serviços: Atividades continuadas, definidas no artigo 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede, de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.

Programas: Compreendem ações integradas e complementares, tratadas no artigo 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas.

Projetos: Definidos nos artigos 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente, iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas.

Benefícios:

- **Benefício de Prestação Continuada (BPC):** previsto nos artigos 20 e 21 da LOAS, é provido pelo governo federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua sobrevivência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário.
- **Benefícios Eventuais:** são previstos no artigo 22 da LOAS, e visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou ainda outros que visem atender as necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.
- **Transferência de Renda:** programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local⁷⁰.

⁶⁸ NOB/SUAS. p.18-19.

⁶⁹ PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (Org.). *Assistência Social e Filantropia: Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado*. São Paulo: Giz Editorial. 2010. p. 101-114.

⁷⁰ NOB/SUAS. p. 18-20.

Nos últimos anos o Governo Federal, em parceria com os estados e municípios tem investindo na consolidação de uma rede protetiva de promoção a direitos sociais, o que vem permitindo um avanço no enfrentamento a pobreza e a vulnerabilidade. E a implantação do SUAS, paralelamente ao plano de expansão dos programas de transferência de renda, dá uma nova dimensão a assistência social no Brasil⁷¹.

A criação do Cadastro Único e a obrigatoriedade de sua utilização na gestão de programas sociais contribuem significativamente para quebra de paradigmas no contexto do clientelismo e de práticas assistencialistas, sendo assim, reconhecido como um instrumento de ampliação de direitos. No entanto, necessita ser manipulado dentro dos padrões éticos previstos em sua legislação. Somente assim, os/as usuários/as do SUAS serão selecionadas para os programas sociais de forma automática e impessoal pelo sistema e sem possibilidades de nenhuma interferência.

⁷¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

2 CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Nesse capítulo analisa-se o que é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, para que serve, quem é seu o público alvo e sua utilização nas políticas sociais voltadas a superação da pobreza e desigualdades sociais. Realiza-se um resgate de sua trajetória desde sua criação em 2001 e discorre-se sobre o

Programa Bolsa Família, como sendo o maior usuário da base do Cadastro Único, que consolidam-se juntos como a maior ferramenta no enfrentamento a pobreza no Brasil.

2.1 A Criação do Cadastro Único

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento de caracterização e de identificação socioeconômica da população de baixa renda no Brasil – aquelas com renda mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita ou até três salários mínimos por família, podendo também ser cadastradas famílias com renda superior desde que estejam vinculadas a algum programa social articulado por um dos entes federados⁷² O Cadastro Único é uma ferramenta primordial para a articulação de políticas públicas, amplamente discutida e pesquisada tendo, inclusive, reconhecimento mundial. “[...] Passa a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”⁷³.

O Cadastro Único é geralmente mais conhecido por sua vinculação ao Programa Bolsa Família e, nesse sentido, pode parecer que sua capacidade de identificar a pobreza se relacione somente com a dimensão de insuficiência de renda. Mas, este cadastro apresenta uma variada gama de informações socioeconômicas que permite a cada programa social atingir faces distintas da pobreza⁷⁴.

São objetivos do Cadastro Único:

- Identificação e caracterização dos segmentos socialmente mais vulneráveis da população;
- Constituição de uma rede de promoção e proteção social que articule as políticas existentes nos territórios;

⁷² Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. 2ª edição. Brasília: MDS. 2015. p. 7.

⁷³ Definição dada pelo art. 2º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

⁷⁴ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Diversidade no Cadastro Único*. Respeitar e Incluir. Brasília: MDS. 2014. p.11.

- Criação de indicadores que reflitam as várias dimensões da pobreza e vulnerabilidade nos diferentes territórios;
- Ferramenta de planejamento para políticas públicas voltadas às famílias de baixa renda⁷⁵

O Cadastro Único dispõe informações como: composição familiar, endereço, características domiciliares, acesso a serviço público de água e energia elétrica, coleta de lixo, despesas mensais, escolaridade, situação no mercado de trabalho, deficiência, documentação e a renda familiar⁷⁶.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário é o gestor responsável pelo CadÚnico e o agente operador responsável por desenvolver o sistema é a Caixa Econômica Federal. Os municípios são responsáveis pela identificação, cadastramento, atualização e inclusão dos dados das famílias no sistema⁷⁷.

Presente nos 5.570 municípios brasileiros e no Distrito Federal, no mês de fevereiro de 2017 existiam 26.771.002 famílias inscritas no Cadastro Único, totalizando 78.514.926 pessoas cadastradas. A grande maioria das famílias inseridas está na faixa de extrema pobreza (45%). As famílias com renda per capita acima de meio salário mínimo representam (15%) das famílias cadastradas⁷⁸. Como diz Tereza Campelo, “O Cadastro Único tem papel fundamental: mostrar quem são, onde estão e quais são as necessidades das famílias mais vulneráveis do Brasil”⁷⁹. E de acordo com o Relatório de Informação Social de abril de 2017: “a base nacional do Cadastro Único possui informações de aproximadamente, 40% da população brasileira. Por isso, ele é considerado um mapa representativo das famílias mais pobres e vulneráveis de nosso país”⁸⁰.

Criado em 2001 pelo Decreto nº 3.877 e mais tarde regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e com procedimentos de gestão definidos pela Portaria nº 177/2011, está em constante aprimoramento para se adaptar às mais diversas necessidades das políticas públicas⁸¹.

⁷⁵ MDS. 2015. p. 9.

⁷⁶ MDS. 2015. p. 8.

⁷⁷ Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/a-gestao-do-cadastro/atribuicoes-de-cada-nivel-de-governo>>. Acesso em: 18/05/2017.

⁷⁸ Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Relatório de Informação Social*. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão Geral Brasil](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral%20Brasil)>. Acesso em 21/03/17.

⁷⁹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: *Manual do Instrutor*. Cadastro Único para Programas Sociais. Brasília. 2009. p. 3.

⁸⁰ MDS. 2015. p. 8.

⁸¹ MDS. 2015. p. 9.

O Cadastro Único é composto por: 1) Formulários de cadastramento, onde os/as entrevistadores/as de cada município fazem a coleta de dados das famílias; 2) Sistema de informatizado onde são realizadas as inclusões e atualizações das informações das famílias; 3) Base de dados que contém as informações de todas as famílias registradas⁸².

O cadastramento consiste em quatro etapas a seguir:

1ª etapa - identificação do público a ser cadastrado: as famílias podem ser identificadas através do processo de busca ativa, ou através de demanda espontânea. A coleta de dados poderá acontecer: a) prioritariamente através de visita domiciliar, visando facilitar o acesso à informação às pessoas com dificuldade de locomoção; b) em postos de coletas fixos que estejam situados preferencialmente no entorno onde se concentram as famílias de baixa renda; c) posto de itinerante para atendimentos de demandas pontuais, ou famílias que residam em comunidades remotas de difícil acesso. Independentemente do método adotado pelo município é obrigatório manter um posto de atendimento fixo. Caso o município opte em não trabalhar com visita domiciliar, tem a obrigatoriedade de fazer a verificação das informações coletadas de pelo menos 20% (vinte por cento) das famílias cadastradas por meio de visita domiciliar, a fim de avaliar a fidedignidade dos dados coletados nos postos de atendimento⁸³.

2ª etapa - coleta de dados: a) a coleta de dados cadastrais deverá ser realizada, preferencialmente, através do preenchimento dos formulários do Cadastro Único que, após a coleta, deverão ser assinados pelo Responsável Familiar e pelo entrevistador/a que realizou a entrevista com a família; b) também poderá ser realizada de forma eletrônica, isto é, com o preenchimento direto no Sistema de Cadastro Único, desde que seja impresso o formulário e devidamente assinado pelo entrevistador/a, ou ainda que seja impressa a folha de resumo com a assinatura do entrevistado/a, do entrevistador/a e do/a responsável pelo cadastramento no município. No entanto, é importante ressaltar que, em qualquer uma das opções acima escolhidas, o município deve manter os formulários ou ficha resumo arquivado por cinco anos, levando em consideração o sigilo das informações cadastrais, conforme previsto na legislação do Cadastro Único⁸⁴.

⁸² MDS. 2015. p. 7-13.

⁸³ MDS. 2015. p. 24.

⁸⁴ MDS. 2015. p. 27.

3ª etapa - inclusão de dados no sistema de cadastramento: a inclusão dos dados é feita através da digitação das informações coletadas no momento da entrevista no sistema do Cadastro Único, logo após o sistema atribui um número de identificação pessoal, **NIS**⁸⁵, para cada componente da família, que é de caráter único, pessoal e intransferível⁸⁶.

4ª etapa - atualização ou revalidação de dados cadastrais: o processo de atualização cadastral consiste em fazer com que a família mantenha os dados como composição familiar, renda, endereço e outras informações atualizadas, com o objetivo de manter a fidedignidade dos dados cadastrais. A família tem a obrigação de informar qualquer alteração na sua situação cadastral e se a mesma permanecer inalterada a família tem um limite máximo de até dois anos para atualizar o cadastro sob pena de bloqueio e até cancelamento do benefício que a família recebe⁸⁷.

Quanto à coleta de dados através de visita domiciliar, percebe-se que, além de facilitar o processo para as famílias que residem em locais distantes ou têm dificuldades de locomoção, ainda permite que o entrevistador/a identifique outras possíveis vulnerabilidades da família e possa encaminhá-la à rede, e ainda reduz significativamente as tentativas de fraudes, uma vez que será possível avaliar as reais condições de vida da família.

Para a realização da entrevista e da coleta dos dados, é necessário que a pessoa responsável pelo cadastro (Responsável Familiar - RF), tenha no mínimo 16 anos de idade, preferencialmente seja mulher, e apresente os seguintes documentos: CPF ou título de eleitor, para o RF, e para os demais componentes da família, qualquer documento de identificação previsto no formulário de cadastramento. O MDA ainda sugere que o/a entrevistador/a informe o máximo de documentos que a família dispõe, pois assim contribui para uma base mais consistente⁸⁸.

As informações que a família presta são autodeclaratórias, isto é, a família não necessita provar, mas é alertada sobre as consequências, no caso de declarações inverídicas. Nesse momento, caso o/a entrevistador/a desconfie da

⁸⁵ NIS – Número de Identificação Social, criado pela Caixa Econômica Federal, para todos os membros de famílias cadastradas no Cadastro Único. É através desse número que a pessoal é identificada no momento da concessão de benefícios sociais.

⁸⁶ MDS. 2015. p. 33.

⁸⁷ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. 2ª ed. atualizada. Brasília: MDS. 2015. p. 24-36.

⁸⁸ MDS. 2015. p. 31.

veracidade dos dados declarados, o RF deverá assinar um termo específico, onde assume a responsabilidade pela veracidade das informações prestadas⁸⁹.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a 3ª e a 4ª etapa são processos primordiais para que a base cadastral retrate realmente o perfil da pobreza no país. Observa-se que a família é responsável no caso de declaração inverídicas, e em contrapartida, é responsabilidade do/a gestor/a municipal a inserção correta dos dados das famílias no sistema do Cadastro Único. Caso haja má fé ou dolo nas declarações prestadas no momento da coleta de dados ou no processo de digitação, irá refletir diretamente nos índices do cadastro, e as partes envolvidas podem responder por isso judicialmente⁹⁰.

2.1.1 A evolução do Cadastro Único

O Cadastro Único foi criado, inicialmente, para atender às demandas dos programas de transferência de renda do Governo Federal: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás, conforme visto anteriormente. O Cadastro Único foi, no entanto, de fato consolidado com a criação do Programa Bolsa família em 2003.⁹¹

Em 2004 o Governo Federal integrou a base do Cadastro Único com as bases dos programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, causando diversos conflitos e multiplicidades cadastrais. No ano seguinte, iniciou-se um intenso trabalho de qualificação de dados com atualizações cadastrais e inclusão de novas famílias na base, tudo isso, em consequência da expansão do Programa Bolsa Família (PBF). Paralelamente, aconteceu a formalização da assinatura do Termo de Adesão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família com todos os municípios da federação, conforme determina a Portaria GM/MDS nº 246/2005.⁹² E de acordo com o MDS:

⁸⁹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Portaria nº 177 de 16 de junho de 2011. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2011/portaria_177_consolidada.pdf>. Acesso em: 12/04/2017.

⁹⁰ MDS. Portaria nº 177. 2011.

⁹¹ BRASIL. *Lei nº 10.183, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.183.htm>. Acesso em: 03/03/2017.

⁹² DIREITO, Denise. et al. Work Paper 145, julho, 2016. *O Cadastro Único como Instrumento de articulação de Políticas Sociais*. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP145PT_Cadastro_Unico_como_instrumento_de_articulacao.pdf>. Acesso em 02/05/2017.

A partir 2005, essa ferramenta vem sendo intensamente aprimorada e atualizada. Esse trabalho de qualificação é resultado do aperfeiçoamento da gestão compartilhada entre a União, os estados, municípios e o Distrito Federal, assim como o esforço empreendido pelos gestores e técnicos responsáveis pelo Cadastro Único⁹³.

Em 2007, o Cadastro Único foi consolidado como registro das famílias brasileiras de baixa renda do Brasil, através do Decreto nº 6.135, que determinava mais claramente todos os processos, ferramentas, operacionalização e responsabilidades⁹⁴. O Decreto define os conceitos utilizados no cadastro, as competências do MDS, as competências dos municípios, dispõe sobre as normas para cadastramento, sobre o sigilo e finalidades do cadastro.

Entre 2008 e 2010 foi desenvolvida a Versão 7 (V7) do Sistema do Cadastro Único, uma versão online que permite a entrada qualificada dos dados em nível municipal e mais consistência dos dados em nível nacional. Paralelamente, foi desenvolvido o novo Formulário para o cadastramento a partir de discussões com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e os órgãos que utilizam as informações do Cadastro Único⁹⁵

Em 2010, iniciou-se outro marco da trajetória do Cadastro Único com a implantação da Versão 7 (V7) e do seu sistema que, paralelamente, incorporou o novo formulário que deu mais agilidade ao processo de inclusão e atualização de dados, uma vez que trabalha de forma online⁹⁶. De acordo com a Instrução Operacional nº 35 de 15 de abril de 2010:

Em 2010 a nova versão começou a ser implantada gradativamente em todos os municípios do País. A migração foi condicionada à capacitação de todos (as) entrevistadoras e entrevistadores, gestoras e gestores e todas e todos envolvidos/as no processo de cadastramento das famílias e também de uma infraestrutura mínima de configuração de computadores e internet de banda larga. Passou a ser operacionalizado on-line, possibilitando imediata transmissão das informações e dados das famílias, dando mais agilidade e solucionando imperfeições e fazendo os envios automáticos dos dados registrados para o agente operador (Caixa Econômica Federal)⁹⁷.

⁹³ MDS. 2015. p. 5.

⁹⁴ BRASIL. *Decreto Lei 6.135 de 26 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

⁹⁵ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Perfil das pessoas e famílias no Cadastro Único do Governo Federal*. Brasília: MDS. 2012. p.11.

⁹⁶ DIREITO. 2016. p. 2-3.

⁹⁷ BRASIL. Instrução Operacional nº 35 de 15 de abril de 2010. Divulga as orientações necessárias para a solicitação de cadastramento de usuários municipais no novo sistema de Cadastro Único –

A implantação do novo formulário demandou qualificação de instrutores/as em todo o Brasil. Assim, “foram capacitados entre 2009 e 2013, quase 30 mil entrevistadores do Cadastro Único de todo o país, com objetivo de garantir qualidade no momento da entrevista com das famílias”⁹⁸.

2.1.2 Características Gerais do Cadastro Único

Anteriormente à Versão 7 (V7), o Cadastro Único, conhecido como V6, era off-line, tinha base local nos municípios e era enviada através de transmissão de dados para a base nacional, que eram realizadas pelos municípios no Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados, “que gerava diferenças entre as bases locais e a base nacional do cadastro”⁹⁹. A partir da implantação do novo Sistema, deixaram de existir as bases locais, bem como todas as atividades de transmissão de dados para a Base Nacional que eram realizadas pelos municípios no Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados Versão 6.0.5 e no Conectividade Social¹⁰⁰, ou seja, “não era mais necessário realizar a extração dos arquivos que continham o cadastro das famílias, sua transmissão para a Base Nacional e a importação dos arquivos de retorno para a atualização da base municipal, foi abolida”¹⁰¹.

Hoje tudo funciona de forma 100% online e usuários e usuárias podem consultar informações cadastrais do país inteiro, não ficando restrito à base municipal como acontecia da versão 6. O novo formulário de cadastramento passou a atender às novas funcionalidades do sistema”¹⁰². O Cadastro Único é composto por 5 formulários:

1. Formulário principal de cadastramento;
2. Formulário avulso I – Identificação do domicílio e da família;
3. Formulário avulso II – Identificação da pessoa;
4. Formulário suplementar I – Vinculação a programas sociais;
5. Formulário suplementar II – Pessoa em situação de rua.

Versão 7, a ser realizado pela CAIXA, bem como apresenta, em linhas gerais, o Módulo de Consulta – Versão 7. Disponível em: <<http://livrozilla.com/doc/1687553/instru%C3%A7%C3%A3o-operacional-n%C2%BA-35-senarc-mds--de-15-de-abril-de....>> Acesso em: 01/03/2017.

⁹⁸ IPEA. 2013. p. 31.

⁹⁹ IPEA. 2013. p. 30.

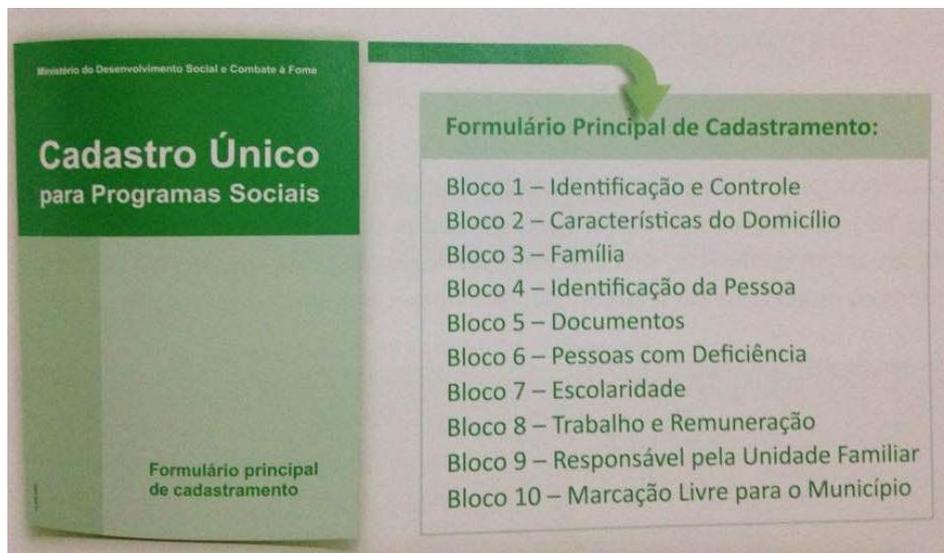
¹⁰⁰ Sistema de transmissão de dados, utilizado pelos municípios para transferir os dados do Cadastro único antes da implantação da v7.

¹⁰¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: *Manual Operacional: Sistema de Cadastro Único V-7*. Brasília: MDS. 2010. p. 5.

¹⁰² MDS. 2015. p. 49-54.

O formulário principal de cadastramento é dividido em 10 blocos:

Figura 01 – O Formulário principal do Cadastro Único



Fonte: Manual de Gestão do Cadastro Único p.43

O correto preenchimento do formulário garante a qualidade das informações da base do cadastro e necessita de preenchimento padronizado em todo o território nacional para que seja uma base confiável. Para tanto, se faz necessário uma equipe treinada com conhecimento técnico específico. O Governo Federal em parceria com os Estados promove regularmente capacitações para entrevistadores/as, operadores/as de sistemas e gestores/as¹⁰³. O Cadastro Único tem uma linguagem muito específica e peculiar que necessita ser interpretada corretamente para evitar falhas na interpretação e, conseqüentemente, erros na coleta de dados.

Em 2011 aconteceu a implementação do Plano Brasil Sem Miséria criado pelo Decreto nº 7.492/2011, que tinha como objetivo principal erradicar a extrema pobreza até 2016¹⁰⁴. O Plano Brasil Sem Miséria, tinha como uma de suas ações a implantação da estratégia de Busca Ativa, que objetivava levar o Estado à

¹⁰³ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Gestão do Cadastro Único Para Programas Sociais*. 2ª Edição atualizada. Brasília: MDS. 2015. p. 24-26.

¹⁰⁴ CAMPELLO, Tereza; FALCÃO Tiago; COSTA, Patrícia V.(orgs.) *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Documents/mestrado/livro_ obrasilsemmiseria .pdf>. Acesso em: 13/05/2017.

população carente, indo à procura dos bolsões de pobreza, nas comunidades mais distantes e de difícil acesso¹⁰⁵. Como cita Denise:

[...] as estratégias do BSM começam a se concretizar – dezembro de 2011 a janeiro de 2016, foram incluídas mais de 7 milhões de novas famílias no Cadastro Único. Já as famílias identificadas em grupos tradicionais e específicos (GPTEs) saíram de 240 mil para cerca de 2 milhões no mesmo período. Verifica-se o crescimento paulatino do uso do Cadastro Único por outros programas além do PBF, fruto do seu processo de expansão/aperfeiçoamento e da vontade/necessidade de se ter informações unificadas sobre potenciais beneficiários de políticas voltadas para a população de baixa renda¹⁰⁶.

A v7 viabilizou também a criação do formulário **Suplementar 1**¹⁰⁷, desenvolvido exclusivamente para a identificação e caracterização das pessoas em situação de rua e a identificação de 16 Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE)¹⁰⁸. Segundo Denise Direito: “informações relevantes para traçar o perfil socioeconômico dessas famílias, transformando-se em um importante subsídio para o desenvolvimento e a implantação de alguns programas usuários voltados para esses segmentos”¹⁰⁹.

Os 16 GPTE identificados atualmente são: Famílias indígenas; Famílias quilombolas; Família de pescador artesanal; Famílias pertencente a comunidade de terreiro; Famílias de agricultor familiar; Famílias ciganas; Família extrativistas; Famílias ribeirinhas; Família assentadas de reforma agrária; Família do Programa Nacional de Crédito Fundiário; Famílias acampadas; Famílias atingidas por empreendimento de infraestrutura; Família com membro preso no sistema carcerário; Família de catadores de material reciclados; e Moradores de rua.

As estratégias de **cadastramento diferenciado**¹¹⁰ “começaram a se delinear em 2014. Inicialmente com o foco nas famílias pertencentes a comunidades remanescentes de povos quilombolas e povos indígenas”¹¹¹.

¹⁰⁵ CAMPELO. 2014. p. 99.

¹⁰⁶ DENISE. 2014. p. 3.

¹⁰⁷ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Guia de Grupos Populacionais e Tradicionais Específicos: Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal*. 2ª Edição. Brasília: MDS. 2012.

¹⁰⁸ Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição.

¹⁰⁹ DIREITO. 2016. p. 3.

¹¹⁰ Identificação de Povos Tradicionais e Específicos.

A situação de pobreza identificada no Cadastro Único vai muito além do aspecto financeiro. Ele permite avaliar uma dimensão ampla da pobreza e diversos aspectos que se evidenciam de acordo com o ambiente no qual a família está inserida. A pobreza se difere e/ou se identifica de acordo com ambiente no qual a família vive, o acesso à educação, saúde e assistência social, etnia, cor, gênero, idade, cultura, crenças. “O novo sistema Cadastro Único V7, permitirá, no futuro, realizar a manutenção dos dados em um dispositivo móvel que, quando conectado no sistema online, fará o envio automático dos dados registrados”¹¹².

O Cadastro Único é hoje a principal porta de entrada para diversos programas sociais, que vem se multiplicando ao longo dos anos, sendo usado obrigatoriamente para a seleção dos benefícios do Governo Federal como Programa Bolsa Família, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa Minha Vida, Bolsa Verde, Benefício de Prestação Continuada, Aposentadoria para Donas de casa, Telefone Popular, Carta Social, Pronatec, Programa de Fomento às Produtivas Rurais, Ação Brasil Carinhoso, Isenção de Pagamento de taxa de inscrição em concurso público federal, Água para todos, Programa de Cisternas, Programa Mais Educação, Programa Bolsa Estiagem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários e beneficiárias de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais¹¹³.

Cada programa social tem normativas independentes no tocante à seleção e concessão de benefícios. O Cadastro Único não concede benefícios e, como visto anteriormente, o fato da família estar inserida no Cadastro Único não é garantia de benefício. Os programas usuários do Cadastro Único usam sua base para fazer recortes de acordo com os preceitos de cada programa e assim tornar a família elegível. No caso do PBF, especificamente a seleção de beneficiário/a é feita de forma automatizada, através de recorte de renda, não havendo possibilidade de nenhuma intervenção na seleção de novos/as beneficiários/as¹¹⁴.

Para melhor entender o parágrafo acima, são apresentados brevemente alguns dos principais programas e benefícios mencionados e no anexo 1 estão

¹¹¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: *Diversidade no Cadastro Único: Respeitar para incluir*. Brasília: MDS, 2013.

¹¹² Blog do Bolsa Família. Disponível em: < <https://bolsafamilia.wordpress.com/novo-cadastro-unico/>> Acesso em: 20/03/2017.

¹¹³ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: *Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. 2ª ed. Brasília: MDS. 2009. p.11.

¹¹⁴ MDS. 2015. p.15.

dispostos todos os Programas usuários que selecionam os/as seus/as beneficiários/as a partir do Cadastro Único.

1. **Programa Bolsa Família:** foi criado pelo Governo Federal em 2003, por Medida Provisória nº 132, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2014. É um programa de transferência de renda com condicionalidades, que visa melhorar as condições de pobre e extrema pobreza do Brasil¹¹⁵
2. **Tarifa Social de Energia Elétrica:** criada em 2002 e revisada em 2010, é um desconto na conta de energia elétrica para as famílias com renda familiar per capita e até ½ salários mínimos ou que tenham algum membro beneficiário do Benefício de Prestação Continuada (BPC).¹¹⁶
3. **Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV):** criado em 2009, sob responsabilidade do Ministério das Cidades, tem como objetivo incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda familiar mensal de até R\$1.866,00 (um mil oitocentos e sessenta e seis reais)¹¹⁷
4. **Bolsa Verde:** benefício financeiro pago com periodicidade trimestral às famílias extremamente pobres, residentes em áreas protegidas e que conservem florestas nacionais, reservas extrativistas federais, projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista. Criado em 2011, sob gestão do Ministério do Meio Ambiente – MDA.¹¹⁸
5. **Aposentadoria para Donas de casa:** O benefício previdenciário está voltado para pessoas que se dedicam exclusivamente ao trabalho de casa (do lar), que não têm renda própria e fazem parte de famílias com renda mensal total de até dois salários mínimos.¹¹⁹
6. **Telefone Popular:** Oferta de linha telefônica fixa com tarifas mais baratas para todas as famílias baixa renda que estejam no Cadastro Único¹²⁰.

Mais do que uma base de dados das famílias de baixa renda, o Cadastro Único é uma ponte que faz o elo entre as pessoas cadastradas e as oportunidades de melhoria de vida através das políticas públicas. Para construir essa ponte um dos primeiros passos está em garantir que os formulários de cadastramento reflitam a realidade das famílias¹²¹.

Para “refletir a realidade da família” é necessário que as partes envolvidas tenham o compromisso de informar as características reais da família, sem tentar burlar o sistema a fim de beneficiar-se ou beneficiar a outrem.

¹¹⁵ MDS. 2015. p. 79.

¹¹⁶ MDS. 2015. p. 80.

¹¹⁷ MDS. 2015. p. 84.

¹¹⁸ MDS. 2015. p. 87.

¹¹⁹ MDS. 2015. p. 86.

¹²⁰ MDS. 2015. p. 86.

¹²¹ MDS. 2009. p.3.

O Cadastro Único é atualizado diariamente pela gestão municipal. Mensalmente a Caixa Econômica Federal realiza a extração da base de dados nacional e encaminha à Senac/MDS. Os dados são utilizados, para o processamento de diversas demandas de informação, bem como monitora a atualização e a fidedignidade dos dados como um todo¹²².

As questões aqui analisadas mostram a magnitude e o potencial gigantesco do Cadastro Único na gestão e implementação de políticas sociais no Brasil. Ao longo de sua evolução essa ferramenta vem tomando proporções gigantescas, desenvolvendo novas capacidades e, conseqüentemente, novos desafios que vêm acompanhados de maior cautela no sentido de se fazer cumprir suas regras.

O “fazer cumprir suas regras” representa aqui, profissionais e beneficiários/as, envolvidos/as e comprometidos/as com todo o contexto ético que envolve o Cadastro Único. A idoneidade da base cadastral depende do esforço e do comprometimento de cada um, fazendo assim, com que os benefícios sociais cheguem, de fato, para quem deles precisa.

2.2 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda do Governo Federal, criado em outubro de 2003, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio da Medida provisória nº 132, posteriormente, convertida na Lei nº 10.386/2004¹²³. Tem como objetivos principais o alívio imediato da pobreza, segurança alimentar e promoção dos direitos básicos, da saúde, educação e assistência social pretendendo, assim, contribuir para a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza¹²⁴. O PFB é oriundo da unificação de três programas de transferências de renda já existentes implantados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso: Bolsa Escola¹²⁵, Bolsa Alimentação¹²⁶, e o Auxílio

¹²³ MDS. 2015. p.8.

¹²⁴ MDS. 2015. p.7.

¹²⁵ Bolsa Escola antigo programa criado em 2001, gerido pelo Ministério da Educação – MEC, que beneficiava famílias com crianças entre 6 e 15 anos, cuja renda per capita fosse inferior a R\$ 90,00. BRASIL. 2009.

¹²⁶ Cartão Alimentação criado em 2003, cujo público-alvo eram as famílias com renda per capita inferior a metade do salário mínimo por seis meses, que tinha por objetivo transferir o valor de R\$ 50,00. BRASIL. 2009.

Gás¹²⁷. Em 2005 integrou-se ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)¹²⁸, através da Portaria nº 666/2005. Hoje é parte integrante do Plano Brasil sem Miséria¹²⁹.

O Bolsa Família é hoje a maior ferramenta para o enfrentamento da pobreza e desigualdades sociais no Brasil, tendo como público alvo as famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00) e pobreza (renda mensal por pessoa de R\$ 85,01 a R\$ 170,00)¹³⁰.

As condicionalidades dos PBF são os compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público, conforme descrito na Portaria nº.251/2012:

Condicionalidades na área da educação: matricular e manter frequentando em escola regular as crianças e os adolescentes de 6 a 17, garantindo frequência mínima de 85% nas aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos;

Condicionalidades na área da saúde: para as grávidas e mulheres que estiverem amamentando fazer o pré-natal no posto de saúde mais próximo de sua casa, participar de atividades educativas oferecidas como, por exemplo, aleitamento materno, alimentação saudável; manter a carteira de vacinação das crianças de até 7 anos em dia, conforme cronograma do Ministério da Saúde; e levar as crianças ao posto de saúde com o cartão de saúde da criança para acompanhamento do seu crescimento e manter o calendário de vacina em dia¹³¹.

O PBF trabalha pautado em 3 dimensões, conforme a figura abaixo:

Figura 02 – As dimensões do PBF

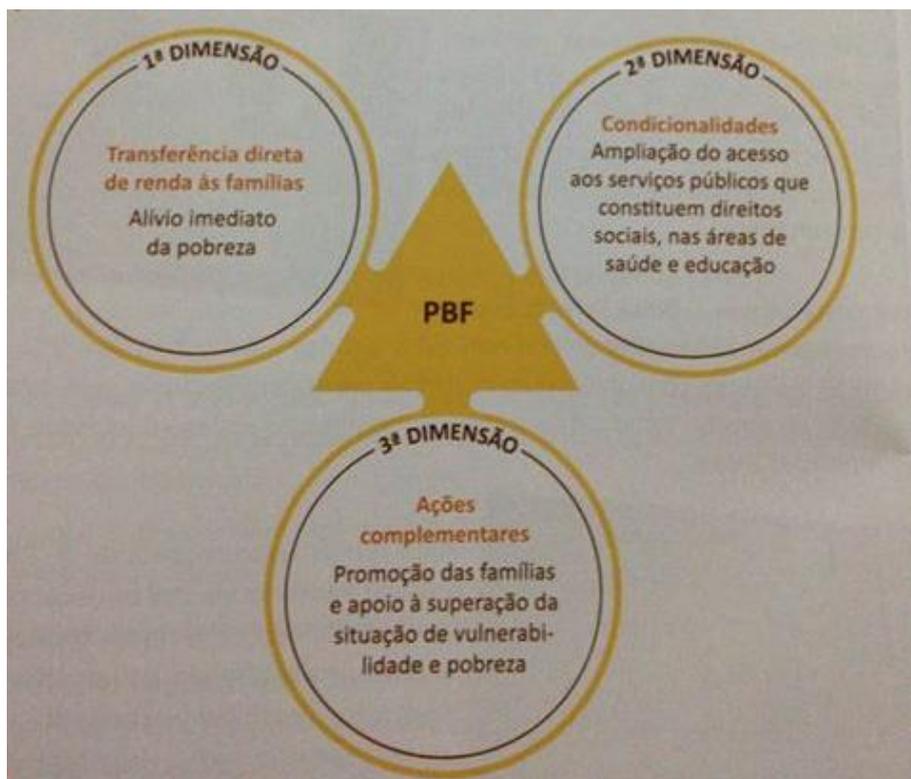
¹²⁷ Programa criado em 2001, ministrado pelo Ministério de Minas e Energia – MME, que tinha por objetivo transferir o valor de R\$7,50 a cada dois meses, para as famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo. BRASIL. 2009.

¹²⁸ Criado pelo Governo Federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é uma iniciativa que visa proteger crianças e adolescentes, menores de 16 anos, contra qualquer forma de trabalho, garantindo que frequentem a escola e atividades socioeducativas

¹²⁹ O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi lançado em junho de 2011, voltado às famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R\$ 70,00 mensais por pessoa.

¹³⁰ Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 1-.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm. Acesso em: 13/05/2017.

¹³¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria nº 251, de 12 de Dezembro de 2012*. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: file:///C:/Users/Cliente/Downloads/portariano25112dedezembrode2012_condicionalidades1.pdf>. Acesso em: 10/03/2017



Fonte: Manual de Gestão do Programa Bolsa Família.

A concessão de benefícios depende de vários fatores como número de vagas disponível no município de acordo com a estimativa realizada pelo censo de 2010, dotação orçamentária do Governo Federal e plano de expansão do PBF. A família precisa estar inscrita no Cadastro Único, com cadastro válido e atendendo os critérios estabelecidos pelo programa. A inscrição no Cadastro Único não é garantia de benefício e a seleção das famílias elegíveis é feita por um sistema informatizado e de forma impessoal, isto é, sem qualquer interferência no processo¹³².

Os benefícios que compõem o Programa Bolsa Família são:

Benefício Básico, no valor de R\$ 85,00

— Pago apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00).

<p>Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos.</p> <p>R\$ 39,00</p>	<p>Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição. É exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹³² MDS. 2015. P.14-16.

<p>Benefício Variável Vinculado à Gestante</p> <p>R\$ 39,00</p>	<p>Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição. São repassadas nove parcelas mensais. O benefício só é concedido se a gravidez for identificada pela área de saúde para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde.</p>
<p>Benefício Variável Vinculado à Nutriz.</p> <p>R\$ 39,00</p>	<p>Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe. São seis parcelas mensais. Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.</p>

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de R\$ 46,00 (até dois por família).

— Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição. É exigida frequência escolar dos adolescentes.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza tem valor calculado individualmente para cada família.

— Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 85,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa.

— O valor do benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 85,00 de renda por pessoa¹³³.

O PBF é uma das maiores iniciativas do governo federal no tocante à proteção das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade Social e beneficiou no mês de abril de 2017, **13.488.892 famílias**¹³⁴. O valor médio pago em benefícios do PBF para as famílias é de R\$ 179,12 mensais e o montante total transferido pelo

¹³³ Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona>>. acesso em: 30/04/2017.

¹³⁴ Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Relatório de Informação social*. Disponível em <[http:// aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3 /geral/ relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Gera %20Brasil](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Gera%20Brasil)>. Acesso em 30/04/1017.

Governo Federal em benefícios às famílias atendidas no mês de abril de 2017 foi R\$ 2.416.084.222,00¹³⁵.

No âmbito do SUAS, de forma articulada, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família vêm produzindo impactos significativos na melhoria de vida de seus/as beneficiários/as, contribuindo para redução da pobreza e promovendo acesso a direitos básicos¹³⁶.

¹³⁵Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Relatório de Informação social do MDA. Disponível em: < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3_/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>. Acesso em 30/04/1017.

¹³⁶ MDS. 2015. p. 122.

3 ÉTICA E GESTÃO

Nesse capítulo será abordado como se dá a gestão do Cadastro Único, as competências de cada um dos entes federados, como acontece o processo de fiscalização e as medidas protetivas em relação às fraudes. Também será apresentado o conceito de ética na visão dos teólogos Leonardo Boff, Roy May e outros teóricos.

A gestão do Cadastro Único é compartilhada com responsabilidades pré-definidas nas três esferas de governo, isto é, União, estados, município e Distrito Federal, que juntos fortalecem o Cadastro Único como uma ferramenta de auxílio no enfrentamento à pobreza no Brasil¹³⁷.

Cada ente tem sua responsabilidade e função, ficando para o município a gestão operacional do Cadastro, pois tem uma maior proximidade com a comunidade, podendo identificar mais facilmente as famílias vulneráveis e suas necessidades. Para entender melhor vale ressaltar as atribuições de cada um, inclusive dos Estados, Distrito Federal e a União, conforme previsto na Portaria Ministerial nº 177, de junho de 2011¹³⁸.

3.1 Responsabilidades e competências

Atualmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário é o órgão responsável pela gestão do Cadastro Único na esfera federal, tendo como suas principais atribuições coordenar, supervisionar e acompanhar a implantação e execução do Cadastro Único. Da mesma forma é responsável por avaliar periodicamente a qualidade da base cadastral e também definir normas e regulamentos, determinando todos os procedimentos de gestão a nível estadual e municipal.

Ainda em âmbito federal a Caixa Econômica Federal, é agente operador do Cadastro Único, a qual tem a responsabilidade em desenvolver o sistema, processar as informações, gerar o NIS para cada pessoa cadastrada e capacitar gestores/as e técnicos/as na operacionalização do sistema.

¹³⁷ MDS. 2015. p. 14.

¹³⁸ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008*. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2008/Portaria_GM_MDS_376_16-10-08-1.pdf>. Acesso em: 10/04/2017.

Ao Estado cabe o papel de promover um suporte geral para as coordenações municipais do Cadastro Único, auxiliar em estratégias de busca ativa, capacitações e identificação de povos tradicionais e específicos.

Cabe aos municípios identificar e cadastrar as famílias e operacionalizar o sistema do Cadastro Único, uma vez que estão mais próximos às famílias e, assim, conseguem identificar mais facilmente suas maiores vulnerabilidades¹³⁹. “O prefeito ou prefeita municipal, tem a obrigatoriedade de designar formalmente um profissional como o gestor/a municipal do cadastro, que será responsável pela coordenação de todas as atividades e também da equipe envolvida na gestão do Cadastro Único a nível local.”¹⁴⁰:

Em razão do pacto federativo, o município tem autonomia para organizar as ações de cadastramento e estabelecer o arranjo institucional e administrativo em âmbito local. Por conhecer melhor a realidade do seu território, poderá organizar mutirões de cadastramento em áreas de difícil acesso e bolsões de pobreza, organizar as equipes que ficarão em postos de cadastramento fixos e as que farão as visitas domiciliares. A gestão do Cadastro Único tem por princípio o compartilhamento de esforços e responsabilidades entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Esse modelo tem como base a cooperação e a parceria entre as três esferas de governo, que atuam para fortalecer e consolidar o Cadastro Único como principal instrumento de enfrentamento da pobreza e da desigualdade sociais¹⁴¹.

Vale ressaltar a fundamental importância do gestor/a municipal, pois necessita exercer um papel de liderança diante de sua equipe de trabalho e também frente às comunidades. Também é o responsável pelo gerenciamento do cadastro, e em fazer a interlocução com o estado, o MDA e toda a rede que implementam as atividades do Cadastro Único, tendo como principais atribuições:

- Coordenar a identificação das famílias que compõe o público-alvo do Cadastro Único;

¹³⁹ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria nº 177, de 16 de junho 2011*. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2011/portaria_177_consolidada.pdf>. Acesso em: 12/04/2017.

¹⁴⁰ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria nº 246, de 20 de maio 2005*. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinke.php?numlink=1-167-29-2005-05-20-246>>. Acesso em: 10/04/2017.

¹⁴¹ MDS. 2015. p. 14.

- Coordenar a coleta de dados nos formulários de Cadastramento;
- Coordenar a digitação no Sistema de Cadastro Único dos dados dos formulários;
- Coordenar a atualização dos registros cadastrais;
- Promover a utilização dos dados do Cadastro Único para o planejamento e gestão de políticas públicas e programas sociais voltados à população de baixa renda executados pelo governo local;
- Adotar medidas para o controle e a prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais, disponibilizado, ainda, canais para o recebimento de denúncias;
- Adotar procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados cadastrados;
- Zelar pela guarda e sigilo das informações coletadas;
- Permitir o acesso das Instâncias de Controle Social (ICS)¹⁴² do Cadastro Único e do PBF às informações cadastrais”¹⁴³.

De acordo com todos os aspectos e atribuições mencionados acima, fica clara a importância de envolver os atores que contribuem para a gestão do Cadastro Único, a nível municipal, em capacitações com o intuito de sensibilizar e orientar sobre a importância de unir todos os esforços para ter uma base municipal com lisura, contribuindo para a integridade da base nacional com a finalidade de levar os programas sociais à parcela da população, de fato, mais vulnerável evitando, assim, possíveis falhas no preenchimento do cadastro e a também tentativa de burlar o sistema.

3.2 Medidas de Controle, Prevenção de Fraudes e Inconsistências Cadastrais.

O MDA verifica periodicamente a consistência das informações do Cadastro Único, avalia o grau de integridade nas bases municipais e realiza auditorias por meio de cruzamento com diversas bases administrativas¹⁴⁴.

Quando identificados indícios de inconsistências ou irregularidades no que se refere, principalmente, à composição familiar e renda declarada, são realizados cruzamentos de dados com os principais registros administrativos, conforme descritos abaixo:

¹⁴² As Instâncias de Controle Social (ICS) representam a participação da sociedade civil nas ações governamentais. Todos os municípios e estados brasileiros, ao aderirem ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único, tiveram que indicar um conselho ou comitê para o exercício desse controle, que deve ser intersetorial, com integrantes de diferentes áreas do município e também deve ser paritária, tendo a mesma quantidade de vagas para representantes do governo e da sociedade. A principal atribuição da ICS, no que se refere ao Cadastro Único, é contribuir para a construção e manutenção de um cadastro qualificado, que reflita a realidade socioeconômica das famílias do município, a fidedignidade dos dados e a equidade no acesso os benefícios das políticas públicas, voltadas para as famílias mais vulneráveis.

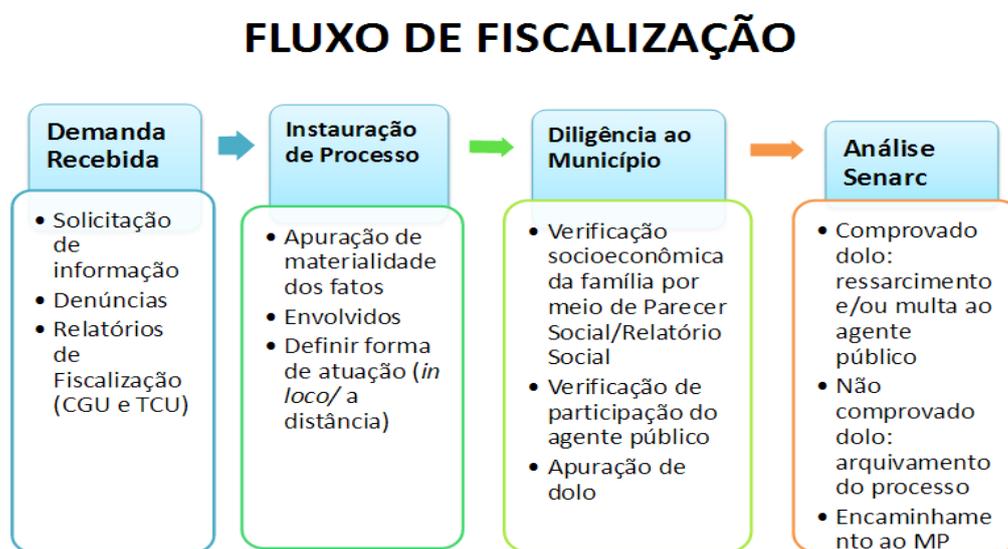
¹⁴³ MDS. 2015. p.17-18.

¹⁴⁴ MDS. 2015. p.19.

Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): gerida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a RAIS traz informações das pessoas que estão no mercado de trabalho formal; • Base do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): o TSE possui o registro dos políticos eleitos ou suplentes em cada eleição municipal, estadual e federal. • Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS): gerido pelo Ministério da Previdência Social, o CNIS traz informações sobre todas as pessoas que recebem benefícios previdenciários ou que contribuem para a Previdência Social. • Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi): A comparação do Cadastro Único com o Sisobi permite avaliar se a família atualizou corretamente suas informações no Cadastro Único, excluindo da sua composição pessoa que faleceu¹⁴⁵.

É responsabilidade do município responder pela integridade e veracidade dos dados das famílias cadastradas. Caso haja qualquer evidência de omissão de informação ou prestação de informações inverídicas pela família, o município tem a obrigatoriedade de apurar os atos. Anualmente, o MDA envia aos municípios listas nominais de famílias que estão sob averiguação de acordo com os relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União, como mostra o fluxo abaixo:

Figura 03 – Fluxo de Fiscalização



Fonte lâmina de capacitação do MDS:.

O cadastramento das famílias deve ser realizado com o máximo de rigor visando assim:

- assegurar a qualidade dos dados coletados;
- facilitar a posterior localização dos beneficiários selecionados, por meio de correto endereçamento, para viabilizar entrega de cartões, controle de

¹⁴⁵ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fiscalização do Programa Bolsa Família. Brasília: 2010. p. 13-14.

condicionalidades e acompanhamento familiar; c) permitir a vinculação da família a programas sociais específicos, em especial aqueles desenvolvidos com base territorial; d) favorecer o diagnóstico das condições de vida das famílias cadastradas, facilitando o desenvolvimento de políticas sociais segundo as demandas da população¹⁴⁶.

De acordo com o analisado, vale enfatizar que uma importante medida de prevenção a fraudes é a coleta de dados por meio de visita domiciliar, uma vez que o/a entrevistador/a consegue detectar mais facilmente a realidade da família, inibir tentativas de subdeclaração de renda e omissão de membro, tem uma melhor visualização das características do domicílio e ainda permitir identificar outras vulnerabilidades da família, a fim de encaminhá-la à rede de proteção do SUAS.

O processo de fiscalização é um procedimento que tem como objetivo assegurar o cumprimento das regras garantindo, assim, o acesso das famílias pobres aos programas usuários do Cadastro Único. Podem exercer o poder de fiscalizar: “a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS); • Rede Pública de Fiscalização; • Instâncias de Controle Social (ICS); • Gestor municipal; • Beneficiários; • Sociedade civil organizada; • Todos os cidadãos”¹⁴⁷.

3.3 Ética

A ética faz parte do cotidiano de todo ser humano. É essencial para tomadas de decisões seja no ambiente de trabalho ou em relações pessoais. É o nosso discernimento em separar o certo do que é errado.

A ética e a moral, filosoficamente, possuem significados diferentes. A ética está relacionada aos valores morais que orientam o comportamento em relação às outras pessoas e a sociedade. Já a moral está relacionada aos costumes e regras estabelecidos numa determinada cultura.

Leonardo Boff, filósofo e teólogo, conceitua a ética e a moral como:

A Ética é parte da filosofia. Considerada concepções de fundo acerca da vida, do universo, do ser humano e de seu destino, estatui princípios e valores que orientam pessoas e sociedades. Uma pessoa é ética quando se orienta por princípios e convicções. A Moral, é a parte da vida concreta. Trata da prática real das pessoas que se expressam por costumes, hábitos e valores culturalmente estabelecidos. Uma pessoa é moral quando age em conformidade com seus costumes e valores consagrados¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientação Para Fiscalização e Controle Social do Programa Bolsa Família*. Brasília: 2010. MDS. p. 22.

¹⁴⁷ MDS. 2010. p. 36.

¹⁴⁸ BOFF. 2014. p. 37.

Por vezes é difícil separar claramente ética e moral, mas Boff diz que:

“se aprofundarmos bem a questão ética e moral não são sinônimos. Etimologicamente, a palavra ética provém do grego *ethos*, que significa os costumes, a morada, o refúgio e filosoficamente quer dizer: caráter, índole e natureza. A moral provém do latim “mos/morus” com o significado de uso e costumes. A moral está contida nos códigos, com a tendência de regulamentar o agir das pessoas”¹⁴⁹.

O ser humano não nasce com ética e moral definidos. Esses valores são construídos ao longo da vida, de acordo com o contexto de mundo, dos seus valores e de sua cultura. Aprende-se a ética em casa, na escola, na comunidade, no ambiente de trabalho. Boff enfatiza que: “[..]os costumes e os hábitos (moral) formam o caráter e conferem o perfil (ética) das pessoas”¹⁵⁰.

As respostas aos questionamentos éticos surgem no dia a dia e nem sempre é fácil respondê-las, como diz Miguel Bonino:

Porque fazer isso e não aquilo? Que é o bom? Como reconhece-lo? Como decidir e como julgar nossos atos e os demais? Nenhuma pessoa sensível pode deixar de fazer essas perguntas. São preocupações que tem acompanhado a humanidade desde que a conhecemos. Que é mais importante: a intenção que me move ou o resultado de minha ação? Devo obedecer aos impulsos do coração ou ao cálculo da razão? Existem princípios morais e absolutos aos quais devo submeter-me, ou serão circunstâncias todas as decisões? Preciso aceitar uma autoridade moral e ser obedecida, ou determinar meus atos independentemente? Será legítimo buscar a felicidade? Em caso positivo qual a felicidade, individual, coletiva, espiritual, presente, futura? Por sua vez frequentemente buscamos argumentos para defender nossas decisões e construímos ou adotamos posições que justifiquem nossa conduta. Assim tem surgido diversas éticas e diversos sistemas éticos. São diferentes formas de responder a pergunta tão simples e cotidiana Que fazer? E a outra indissolúvelmente ligada à condição humana: Por que fazê-lo¹⁵¹.

Os questionamentos acima são preocupações individuais e também coletivas. Uma vez que nenhuma sociedade justa vive sem fazer esses questionamentos.¹⁵² Assim sendo, a ética tenta achar respostas para grandes tomadas de decisão e para pequenas decisões que fazem parte da nossa rotina.¹⁵³ E como diz Roy May: “a ética tenta esclarecer as respostas para orientar a conduta nas múltiplas dimensões da vida”¹⁵⁴.

¹⁴⁹ BOFF. 2014. p. 39.

¹⁵⁰ BOFF. 2014. p. 41.

¹⁵¹ MIGUEL BONINO, J. Amay haz lo que quiera: hacia una ética del hombre nuevo. Buenos Aires: Escatón/ La Aurora, 1972/1976. p. 11.

¹⁵² MAY, Roy H. **Discernimento Moral: Uma Introdução a Ética Cristã.** São Leopoldo: Sinodal/EST, 2008. p. 18.

¹⁵³ MAY, Roy H. 2009. p.18.

¹⁵⁴ MAY, Roy H. 2009. p.18.

Vale ressaltar a relevância da ética em todas as etapas do processo de inclusão das famílias no Cadastro Único, pois somente um cadastro qualificado fará com que ele cumpra de fato todos os seus objetivos, garantindo assim que os programas sociais atendam exclusivamente as famílias de baixa renda do Brasil.

3.4 Ética Profissional

Vive-se uma nova realidade em relação às atividades exercidas por um/a profissional. Durante décadas o essencial era ter conhecimento técnico e fazer um bom atendimento. Isso já era suficiente para uma pessoa ser reconhecida como uma boa profissional. Hoje, outros aspectos, como a ética e a moral são essenciais.

A ética profissional é um conjunto de valores e normas de comportamento e de relacionamento adotados no ambiente de trabalho, no exercício de qualquer atividade profissional. Ter um bom relacionamento com os/as colegas de trabalho, incluindo chefes e subordinados/as, colaborar para o bom desempenho das atividades diárias e também para a formação de uma imagem positiva da organização são elementos importantes¹⁵⁵.

Segundo Oliveira:

[...]Ética Profissional nos proporciona a oportunidade de reflexões profundas sobre as relações com o universo da obediência à lei, da qualidade profissional, do respeito humano, da eficiência e da eficácia de nossas atribuições profissionais no mundo do trabalho¹⁵⁶.

Ainda do ponto de vista do autor:

[...] a ética é indispensável ao profissional, porque na ação humana “o fazer” e “o agir” estão interligados. O fazer diz respeito à competência, à eficiência que todo profissional deve possuir para exercer bem a sua profissão. O agir se refere à conduta do profissional, ao conjunto de atitudes que deve assumir no desempenho de sua profissão¹⁵⁷.

A ética profissional exige do/a profissional um exercício diário de valores como honestidade, comprometimento, confiabilidade, cuidado, dentre outros, que traçam o seu perfil de comportamento e tomada de decisões em suas atividades, e o

¹⁵⁵ Guia de Carreiras: Disponível em: <<http://www.guiadacarreira.com.br/carreira/o-que-e-etica-profissional/>>. Acesso em 15/05/17.

¹⁵⁶ OLIVERIA, Antônio R. **Ética profissional**. Belém: IFPA; Santa Maria: UFSM, 2012, p .9. Disponível em: <http://estudio01.proj.ufsm.br/cadernos/ifpa/tecnico_metalurgica/etica_profissional.pdf> . Acesso em: 15/05/2017.

¹⁵⁷OLIVEIRA. 2012. p. 51.

seu reconhecimento se dá não somente pelo cumprimento de suas funções, mas também pela sua conduta ética¹⁵⁸.

Diante do exposto nesse capítulo, é pertinente ressaltar que a legislação do Cadastro Único prevê punição para servidores/as públicos/as, agentes contratados/as e beneficiários/as, quando comprovado que houve omissão ou apresentação de informações inverídicas, má fé e dolo, visando à obtenção de benefício social¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Disponível em: <http://www.ibccoaching.com.br/portal/comportamento/importancia-conduta-etica-trabalho/>. Disponível em 15/05/17.

¹⁵⁹ MDS. 2010. p.19-20.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No capítulo I desse trabalho observou-se que há uma enorme discussão em torno do conceito de pobreza. Não é fácil mensurar a pobreza, pois hoje é considerada como um fenômeno multidimensional. Além da insuficiência de renda, diversos aspectos como acesso à educação, saúde, mercado de trabalho e qualidade de vida também são levados em consideração. O fato é que, a pobreza e a vulnerabilidade social, assolam o Brasil e o mundo. Os números são alarmantes e realmente assustam. As famílias empobrecidas não conseguem romper o ciclo intergeracional de pobreza e ela se repete de geração em geração. É triste constatar que milhões de pessoas passam fome no mundo e que milhares morrem por condições de extrema pobreza. E, infelizmente, as políticas públicas existentes ainda não conseguiram minimizar esse panorama de forma significativa.

Analisando a trajetória da assistência social, percebe-se que as pessoas empobrecidas sempre necessitaram de ajuda para minimizar suas vulnerabilidades. Além disso, constata-se que a prática assistencialista é muito antiga no mundo, inclusive as igrejas praticavam ajuda em forma de caridade, mas era evidente que isso jamais seria o suficiente. Ao longo dos anos o Estado foi se apropriando e começou a formalizar as instituições de Assistência Social no Brasil.

No Governo de Getúlio Vargas foi criada a LBA, que foi o primeiro grande marco na trajetória da Assistência Social no Brasil, mas foi a Constituição de 1988 que reconheceu a Assistência Social como dever do Estado em forma de direito e de seguridade, e não mais como política assistencialista. A partir de então, as ações governamentais na área da assistência social foram “tomando vida”. Em 1993 foi aprovada a LOAS, que reafirmou a assistência social como política de direito e seguridade social não contributiva. Após muitos anos de lutas e conquistas, surgiu o SUAS, que colocou a assistência social no mesmo patamar da saúde e da educação.

Nesse contexto, outro grande marco nas estratégias de combate à pobreza no Brasil foi a criação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal em 2001, apresentado no Capítulo 2 como o objeto principal da pesquisa em questão. O Cadastro Único nasceu, inicialmente, para atender às demandas dos primeiros programas de transferência de renda do Governo Federal. A ideia do

governo era ter uma única base de dados para atender as diversas demandas no tocante à esfera social evitando, assim, a administração de diversas bases, multiplicação de dados e conflitos diversos. Desde sua criação, o Cadastro Único está em constante aprimoramento, no contexto de segurança, controle de fraudes e também visando atender às demandas crescentes de programas sociais que usam sua base cadastral.

Em 2003 foi criado o Programa Bolsa Família, considerado o maior programa de enfrentamento à pobreza no Brasil, que unificou os programas de transferência de renda já existentes e consolidou o Cadastro Único como uma ferramenta de combate à pobreza no Brasil. Desde então, o Cadastro Único vem tomando proporções gigantescas e hoje é uma ferramenta de magnitude imensurável no combate à pobreza no Brasil. O Cadastro Único oferece um diagnóstico da pobreza, um instrumento de caracterização socioeconômica da população de baixa renda, tendo em sua base cerca de 40% da população do Brasil. É uma ferramenta essencial para o desenvolvimento, implementação e monitoramento de políticas sociais nas três esferas de governo. Ele está presente em todos os municípios brasileiros e mais de 30 programas sociais utilizam base do Cadastro Único. Muito se tem investido no aprimoramento dessa ferramenta, para que essa base reflita com a máxima fidedignidade a realidade das famílias pobres no Brasil.

Existe um rigoroso processo de controle, fiscalização e combate a fraudes através de parcerias nas três esferas de governo, conforme apresentado no terceiro capítulo desse trabalho. Anualmente o cadastro passa por rigorosas rotinas de averiguação e revisão dos dados cadastrais e constante fiscalização sob a responsabilidade do TCU e CGU com rotinas de cruzamento de dados com diversas bases administrativas, de forma permanente e contínua, assim como outras atuações a nível estadual e municipal. O resultado dessas averiguações pode ter como consequência determinadas sanções como bloqueio, cancelamento de benefícios e até mesmo devolução do benefício recebido indevidamente, caso haja comprovação de que a família não tem o perfil para receber os benefícios concedidos, pelos programas usuários da base do Cadastro Único. O Governo Federal também investe muito em capacitação no tocante à gestão do Cadastro Único, principalmente, na esfera municipal. Assim, como o Cadastro Único é gigantesco, também é grandioso o número de atores envolvidos no processo de

identificação, cadastramento e inclusão de famílias na base do cadastro. Um fator que chama a atenção é que o Cadastro Único possui uma linguagem muito peculiar, que necessita de conhecimento técnico e absoluta cautela, no momento da coleta e inserção de dados no sistema. Somente a capacitação poderá fornecer subsídios suficientes para o conhecimento da ferramenta.

Conforme determina o MDA, todos/as os/as cadastradores/as, digitadores/as, gestores/as, assim como os/as demais envolvidos/as na gestão do cadastro, necessitam obrigatoriamente passar por capacitação. Também existe uma orientação no sentido de levar até o/a usuário/a, conhecimento sobre o que lhes é de direito e seus compromissos, pois o/a usuário/a também precisa entender as funcionalidades dos programas sociais. É necessário entender a linguagem do Cadastro Único para saber manusear os dados, ter conhecimento de suas competências, atribuições e responsabilidades. Também se faz necessário ter um conhecimento mínimo da gama de Programas e parceiros que utilizam sua base para, assim, poder ter competência para realizar um cadastro de qualidade, e orientar o/a usuário/a da assistência social, em relação aos programas e benefícios.

Os anos de experiência da pesquisadora, juntamente com toda a pesquisa realizada, lhe permitem verificar que: o Cadastro Único é uma ferramenta extremamente segura, eficiente, eficaz e totalmente indispensável ao contexto da política de assistência social. Afinal, o cadastro identifica as necessidades das famílias pobres e auxilia o poder público na implementação de políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil. Porém, também é possível perceber que algumas implicações podem comprometer a lisura da base do cadastro e gerar recortes indevidos, causando as mais diversas distorções e prejuízos imensuráveis nos programas que visam minimizar as mais diversas vulnerabilidades da população de baixa renda. A seguir, apontam-se três dessas fragilidades:

- a) Falha humana na manipulação dos dados do cadastro por ausência de conhecimento técnico, isto é, o não entendimento da linguagem do cadastro e dos programas usuários, o que levaria a interpretações equivocadas e, conseqüentemente a inserção de dados não corretos no sistema;
- b) Em consequência de desvio da conduta ética no momento da coleta de dados ou na inserção de dados inverídicos no sistema, através de agentes públicos/as envolvidos/as na gestão do Cadastro Único, isto é,

alguém insere ou faz inserir dados não verdadeiros no sistema, visando benefício próprio ou de outrem;

- c) Ou ainda quando há má fé, por parte do/a responsável familiar, que pode omitir informações sobre renda ou membros, no momento da entrevista, dificultando, inclusive o processo de fiscalização.

A legislação do Cadastro Único prevê pena que incorre em sanções civis e penais, quando comprovado que houve dolo ou má fé nas situações descritas nos item “a” e “b” acima mencionados¹⁶⁰.

É possível também entender como desvio de conduta ética a realização de coleta e inserção de dados no sistema por pessoas não aptas para esses procedimentos, uma vez que a ausência desse conhecimento poderá causar danos tão sérios como as condutas intencionais de má fé e dolo.

Nesse sentido, há sérias implicações éticas na gestão do Cadastro Único que podem impactar nos índices gerados pelo o sistema, causando prejuízos gigantescos e irreparáveis. Essas implicações dizem respeito aos indivíduos e famílias que fornecem os dados, a quem realiza o cadastramento e a inserção dos dados no sistema, mas também ao Estado, que deve garantir a formação e a equipe técnica necessária para que a coleta das informações e a sua gestão ocorra dentro dos padrões previstos.

Sabe-se que há inúmeras famílias pobres que atendem ao perfil de diversos programas sociais, mas ficam sem receber os benefícios que lhe são de direito, porque simplesmente alguém usou de influência ou má fé para beneficiar famílias que não atendam ao perfil dos programas sociais, deixando de fora quem realmente precisa. No entanto, há que se destacar, também, que a concessão de benefícios está atrelada as estimativas de vagas baseadas no censo de 2010, na dotação orçamentária do Governo Federal e aos planos de expansão dos programas sociais. Isso quer dizer que, o número de vagas é limitado e a seleção dos/as beneficiários/as, normalmente, é feita através de recortes de renda, que diante do exposto ficaria totalmente comprometida.

Muito se vê na mídia televisionada, jornais e revistas, relatos de gestores/as, políticos/as, parente dos/as mesmos/as, famílias com renda muito acima do perfil dos programas, que recebiam indevidamente benefícios sociais. É certo que existe

¹⁶⁰ BRASIL. Lei 10.836, de 9 de janeiro 2003. Art. 14.

muita especulação e sensacionalismo em torno desse tipo de notícia, mas em contrapartida muitos fatos são apurados e aplicadas as devidas sanções previstas em lei. Como o caso noticiado pela rede Globo em 23/01/09, que tinha como manchete: “Nome do gato é incluído em lista de beneficiários do Programa Bolsa Família”. Nesse caso o coordenador do Programa Bolsa Família cadastrou seu gato e dois filhos fantasmas no cadastro e recebeu benefício por 7 meses.¹⁶¹ Ou ainda, notícia divulgada em dezembro de 2016, no site jusbrasil: “MPF/RO denúncia 30 servidores por fraude no Bolsa família: Servidores municipais incluíam dados falsos no Cadastro Único do Governo Federal e recebeu benefício social como se fossem pessoas de renda baixa”¹⁶².

Toda essa discussão travada em torno da pobreza e da assistência social não diminui a importância do Cadastro Único. Além disso, reforça a necessidade de capacitar as gestões municipais do Cadastro Único, a rede de programas usuários da base do cadastro e inclusive a comunidade em geral, para que as questões éticas que envolvem o cadastro sejam observadas, no sentido de sensibilizar e fazer entender que os benefícios sociais, existem para ajudar a minimizar as vulnerabilidades sociais de famílias de baixa renda.

¹⁶¹G1.GLOBO.COM. Disponível em: Globo.com. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL969799-5601,00-NOME+DE+GATO+E+INCLUIDO+EM+LISTA+DE+BENEFICIARIOS+DO+BOLSA+FAMILIA.html>>. Acesso em 05/05/2017.

¹⁶²JUSBRASIL.COM.BR. Disponível em: <<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/126877067/mpf-ro-denuncia-30-servidores-por-fraude-no-bolsa-familia>>. acesso em 19/05/2017.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2006: Equidade e Desenvolvimento**. Disponível em: < <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364154.pdf>> Acesso em: [15/02/2017](#).

_____. **Relatório anual de 2016**. Disponível em: <worldbank.org/annualreport>. Acesso em 02/05/2017.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990**. A pobreza. Washington, D. C. Banco Mundial Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/188701468322757498/pdf/PUB85070SPANIS1o0A1994100101PUBLIC1.pdf>>. Acesso em:20/02/2017

_____.**Relatório anual de 2008: Ano em Perspectiva**. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2K8/Resources/5164353-1222371156065/Portuguese.pdf>>. Acesso em: 20/02/2017.

Blog do Bolsa Família. Disponível em: < <https://bolsafamilia.wordpress.com/novo-cadastro-unico/>> Acesso em: 20/03/2017.

BRASIL DISCOVERY. Disponível em: <<http://www.brasil.discovery.uol.com.br/noticias>>. Acesso em: 20/02/1017

Brasil. **Constituição (1988). Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005.

_____. **Decreto-Lei nº 525, de 1º de Julho de 1938**. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: [04/03/2017](#).

_____.**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>. Acesso em 06/02/2017.

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 1-.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm> Acesso em: 13/05/2017.

_____. **Decreto-Lei nº 6.135, de 26 de Junho 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato_2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em 06/03/2017.

_____. **Decreto nº 7.492, de 07 de junho de 2011.** Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em 04/05/2017.

_____. **Decreto nº 8.794 de 29 de junho de 2016.** Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm>. Acesso em: 13/05/2017.

_____. **Lei nº 10.386, de 9 de Janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 03/03/2017.

_____. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>. Acesso em: 04/03/2017.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS. Dispõe sobre a organização da assistência e a social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742_compilado.htm>. Acesso em 20/03/2017.

_____. **Medida Provisória nº 132, 20 de outubro de 2003.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 03/03/2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instrução Operacional nº 35 de 15 de abril de 2010.** Divulga as orientações necessárias para a solicitação de cadastramento de usuários municipais no novo sistema de Cadastro Único – Versão 7, a ser realizado pela CAIXA, bem como apresenta, em linhas gerais, o Módulo de Consulta – Versão 7. Disponível em: <<http://livrozilla.com/doc/1687553/instru%C3%A7%C3%A3o-operacional-n%C2%BA-35-senarc-mds--de-15-de-abril-de....>> Acesso em: 01/03/2017

_____. **Norma Operacional Básica – NOB/Suas.** Resolução no 130/2005. Brasília: CNAS, 2005.

_____. **Portaria nº 177, de 16 de junho 2011.** Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2011/portaria_177_consolidada.pdf>. Acesso em: 12/04/2017.

_____. _____. **Portaria nº 246, de 20 de maio 2005.** Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-167-29-2005-05-20-246>>. Acesso em: 10/04/2017.

_____. _____. **Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012.** Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.conass.org.br/ci-n397-publicada-portaria-mds-n251-que-regulamenta-a-gestao-das-condicionalidades-do-programa-bolsa-familia-revoga-a-portaria-gmmds-n321/>>. Acesso em: 10/05/2017.

_____. _____. **Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008.** Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2008/Portaria_GM_MDS_376_16-10-08-1.pdf>. Acesso em: 10/04/2017.

_____. _____. **Portaria nº 666, de 28 de Dezembro de 2005.** Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em: >http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/doc/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20666%2028-12-05.pdf>. Acesso em: 11/04/2017.

BOFF, Leonardo. **Ética e Moral: a busca dos fundamentos.** Petropolis: Vozes, 2014.

BUCCI, Maria. **O Conceito de Política Pública em Direito.** Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2109166/mod_resource/content/1/BUCCI%20-%20O%20conceito%20de%20politica%20publica%20em%20direito.pdf>. Acesso em: 03/03/2017.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (orgs.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

_____.; FALCÃO Tiago; COSTA, Patrícia V.(orgs.) **O Brasil Sem Miséria.** Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Cliente/Documents/mestrado/livro_obrasilsemiseria.pdf>. Acesso em: 13/05/2017.

DIREITO, Denise. (et al). Work Paper 145, julho, 2016. **O Cadastro Único como Instrumento de articulação de Políticas Sociais.** Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP145PT_Cadastro_unico_como_instrumento_de_articulacao.pdf>. Acesso em 02/05/2017.

G1.GLOBO.COM. Disponível em: Globo.com. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL969799-5601,00-NOME+DE+GATO+E+INCLUIDO+EM+LISTA+DE+BENEFICIARIOS+DO+BOLSA+FAMILIA.html>>. Acesso em 05/05/2017.

Guia de Carreiras: Disponível em: <<http://www.guiadacarreira.com.br/carreira/o-que-e-etica-profissional/>>. Acesso em 15/05/2017.

HENRIQUES, Ricardo. **Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil**. In Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Organizado por Marlova Jovchelovitch Noletoe Jorge Werthein. Brasília: Unesco, 2003.

JACCOUD, Luciana de Barros. **Política Pública e Oferta Privada: Um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social**. In: STUCHI, Gabas Carolina.

JUSBRAZIL.COM.BR. Disponível em: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/126877067/_mpf-ro-denuncia-30-servidores-por-fraude-no-bolsa-familia> Acesso em: 13/05/2017.

Lâmina de capacitação do MDS. Disponível em: <<http://www.sedese.mg.gov.br/imagesdocumentos/Gest%C3%A3o%20e%20Operacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20PBF.pdf>>. Acesso em 10/05/2016

LONARDONI, Eliana; et al. **O processo de afirmação da assistência Social como política Social**: disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2sonia.htm>>. Acesso em 03/05/2017.

MARTINS, José de Souza. **O massacre dos Inocentes**: a criança sem infância no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1991.

MAY, Roy H. **Discernimento Moral**: uma introdução à ética cristã. São Leopoldo: Sinodal/EST, 2008.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona>>. Acesso em: 30/04/2017

_____. **Relatório de Informação Social**. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão Geral Brasil](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral%20Brasil)>. Acesso em 21/03/17.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais**: Cadastro Único. 2ª Edição atualizada. Brasília, 2015.

_____. **Capacitação para Implementação do Sistema Único da Assistência Social – Suas e do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

_____. **Perfil das Famílias do Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal**. Brasília: MDS, 2013.

_____. **Guia de Grupos Populacionais e Tradicionais Específicos**: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. 2ª Edição. Brasília: MDS, 2012 .

_____. **Comissão Intergestores Tripartite**. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília: MDS.

_____. **Diversidade no Cadastro Único**: Respeitar e Incluir. Brasília: MDS, 2014.

_____. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – 2ª edição**. Brasília: MDS, 2015.

_____. **Manual do Instrutor. Cadastro Único para Programas Sociais**. Brasília: MDS, 2009.

_____. **Orientação Para Fiscalização e Controle Social do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2010, p. 22.

_____. **Perfil das pessoas e famílias no Cadastro Único do Governo Federal**. Brasília: MDS, 2012.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (Org.). **Assistência Social e Filantropia**. Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

PINZANI, A; REGO, W. **Pobreza e Cidadania**. Disponível em: <<http://egpbf.mec.gov.br/modulos/pdf/modulo1.pdf>>. Acesso em: 20/02/2017.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010**: A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano Disponível em: <https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=PNUD,+Relat%C3%B3rio+de+Desenvolvimento+Humano+2010>. Acesso em 10/03/17

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2014**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf>. Acesso em 20/02/2017.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2016** Disponível: <[file:///C:/Users/Cliente/Downloads/210852PT%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Cliente/Downloads/210852PT%20(1).pdf)>. Acesso em: 10/02/2017.

OLIVERIA, Antônio R. **Ética profissional**. Belém: IFPA; Santa Maria: UFSM, 2012, p.9. Disponível em: <http://estudio01.proj.ufsm.br/cadernos/ifpa/tecnico_metalurgica/etica_profissional.pdf>. Acesso em: 15/05/2017.

RIBEIRO, Rosângela. **Desenvolvimento Social: Assistência Social na Gestão Municipal**. – Brasília: CNM, 2014. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Assistencia%20Social%20na%20Gest%C3%A3o%20Municipal%20\(2014\).pdf](http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Assistencia%20Social%20na%20Gest%C3%A3o%20Municipal%20(2014).pdf)>. Acesso em: 25/03/2017.

Rizzotti, Almeida e Albuquerque. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios (2010)**: Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6604> Acesso em 10/04/2017.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da Pobreza**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p.18.

SANTOS, Giselle; ARCOVERDE, A. C. **Pobreza: Conceitos, Mensuração e Enfrentamento no Brasil**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/>. Acesso em 10/02/2017.

SILVA, Maria O.S. **Desigualdade, Pobreza e Programas de Transferência de Renda na América Latina**. Editorial. São Luís. Revista de Políticas Públicas. V.13. n.2. p. 157 a 159.jul./dez. 2009.

SIMMEL, Georg. El pobre. In: **Sociología: estudios sobre las formas de socialización**. Buenos Aires: Espasa-Calpe Argentina, 1939. vol. II.

SIMÕES, Carinne. (et al). **Democracia e Desigualdade Social**. 2016, p 16. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/22104045/democracia-e-desigualdade-social>>. Acesso em: 10/05/2017.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, jul/dez. SOUSA, 2006.

SPOSATI, A. O. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

STOPA, Roberta. **A implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Ourinhos-SP: a contribuição do Serviço Social**. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/98581>>. Acesso em 25/04/2017.

TORRES, Iraildes. **As Primeiras-damas e a Assistência Social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

WILSON, Richard; PICKETT, Kate. **O espírito da igualdade**: por que razão sociedades mais igualitárias funcionam quase sempre melhor. Lisboa: Editorial Presença.

ANEXO I

Programas usuários do Cadastro Único para fins de seleção de beneficiários

	Programa	Órgão Gestor	Legislação
01	Auxílio Emergencial Financeiro (Bolsa Estiagem)	Ministério da Integração Nacional	Lei nº 10.954/2004 e Resolução MI 7/2012
02	Programa Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 10.836/2003 e Decreto nº 5.209/2004
03	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 12.435/2011
04	Programa Bolsa Verde	Ministério do Meio Ambiente	Lei nº 12.512/2011 e Decreto nº 7.572/2011
05	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério do Desenvolvimento Agrário	Lei nº 12.512/2011 e Decreto nº 7.644/2011
06	Segurado Facultativo de Baixa Renda	Ministério da Previdência Social	Lei nº 8.212/1991 (alterada pela Lei nº 12.470/2011)
07	Carteira do Idoso	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 10.741/2003 e Decreto nº 5.934/2006
08	Isonção de Taxas para Concursos Públicos	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 8.112/1990 e Decreto nº 6.593/2008
09	Telefone Popular – Acesso Individual	Agência Nacional de Telecomunicações	Decreto nº 7.512/2011
10	Tarifa Social de Energia Elétrica	Agência Nacional de Energia Elétrica	Lei nº 12.212/2010 e Decreto nº 7.583/2011
11	Carta Social	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	Portaria MC nº 469/2012
12	Programa Minha Casa Minha Vida	Ministério das Cidades	Lei Federal nº 11.977/2009 e Decreto nº 7.499/2011
13	Créditos de Instalação do PNRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Lei nº 8.629/1993 e Decreto nº 8.256/2014
14	Programa Nacional de Crédito Fundiário	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Decreto nº 6.672/2008, Lei Complementar nº 93/1998 e Decreto nº 4.892/2003
15	Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 12.873/2013 e Decreto nº 8.038/2013

16	Serviços Socioassistenciais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Resolução CNAS nº 109/2009
17	Programa Água para Todos	Ministério da Integração Nacional	Decreto nº 7.535/2011
18	Brasil Carinhoso – Creches	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Educação	Lei nº 12.722/2012
19	Programa Nacional de Reforma Agrária	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Lei nº 8.629/1993, Portaria MDA nº 6/2013, Norma de Execução e INCRA nº 45/2005
20	Programa Nacional de Assistência Técnica Rural	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Lei nº 12.188/2010 e Decreto nº 7.215/2010
21	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec BSM)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 12.513/2011
22	Programa Mais Educação	Ministério da Educação	Decreto nº 7.083/2010
23	Saúde na Escola	Ministério da Saúde	Decreto nº 6.286/2007
24	Sistema de Seleção Unificada (Sisu)	Ministério da Educação	Lei nº 12.711/2012, de 29 de agosto de 2012
25	ID Jovem	Secretaria Nacional de Juventude	Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013
26	Distribuição de conversores para TV Digital	Agência Nacional de Telecomunicações	Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006
27	Brasil Alfabetizado	Ministério da Educação	Lei nº 10.880/2004 e Decreto nº 6.093/2007

Fonte: working paper número145 julho, 2016 ISSN 1812-108x

Programas usuários do Cadastro Único para fins de monitoramento

	Programa	Órgão Gestor	Legislação
1	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei nº 8.742/1993 e Decreto nº 6.214/2007
2	Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos (ADA)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Pesca e Aquicultura, Companhia Nacional de Abastecimento, Secretaria de Políticas de Promoção	Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2010

		da Igualdade Racial, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Fundação Nacional do Índio, Fundação Cultura I Palmares, Fundação Nacional de Saúde	
3	Programa Agroamigo – Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)	Ministério do Desenvolvimento Agrário, Banco do Nordeste	Lei nº 11.326/2006
4	Microempreendedor Individual (MEI)	Secretaria da Micro e Pequena Empresa	Lei Complementar nº 128/2008
5	Programa Crescer – Microcrédito Produtivo Orientado	Ministério do Trabalho e Emprego	Lei nº 11.110/2005
6	Programa Luz para Todos	Ministério das Minas e Energias	Decreto nº 4.873/2003 e Decreto nº 7.520/2011
7	Programa Brasil Quilombola (PBQ)	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Decreto nº 6.261/2007 e Decreto nº 6.872/2009
8	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Norma Conjunta de Execução MDA/INCRA nº 1/2007
9	Programa Pró-Catador	Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis	Decreto nº 7.405/2010
10	Passage Livre	Ministério dos Transportes	Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994
11	Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência	Secretaria de Direitos Humanos	Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015

Fonte: working paper número 145 julho, 2016 ISSN 1812-108x