

Cadastramento Único: Subsídio para Implantação de Programas Sociais de Famílias Abaixo do Limiar de Pobreza em São Carlos

Área Temática de Direitos Humanos

Resumo

Este trabalho apresenta uma descrição das atividades desenvolvidas para a execução do projeto “Cadastramento Único para programas sociais de famílias abaixo do limiar de pobreza em São Carlos” (SP), realizado pelo Núcleo de Pesquisa e Documentação “Prof. Dr. José Albertino R. Rodrigues” – NPD, por solicitação da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social de São Carlos, sob o controle e orientação da Caixa Econômica Federal. O projeto, que se originou da obrigatoriedade posta, em nível federal, foi desenvolvido com o objetivo geral de cadastrar famílias com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo consideradas público-alvo de benefícios previstos nos diversos programas sociais propostos pelo Governo Federal. Depois de um trabalho de estimativa previu-se realizar o cadastramento de 3800 a 4000 famílias. Em seu final foram cadastradas aproximadamente 3740 famílias, por meio de formulários, para domicílios e pessoas, elaborados pela CEF. Se por um lado, o Cadastramento Único proporcionou para a Assistência Social do município um diagnóstico de sua população pobre possibilitando, desta maneira, a elaboração de políticas públicas mais planejadas e eficientes, por outro lado, contribuiu para democratizar o acesso aos projetos sociais, uma vez que aproximou as famílias pobres do serviço social público.

Autoras

Maria Inês Rauter Mancuso (doutora) NPD/DCSo - UFSCar
Elza de Andrade Oliveira (mestre) NPD/DCSo
Regina Claudia Laisner (mestre) NPD/DCSor
Regina Helena Granja (mestre) NPD/DCSor.

Instituição

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Palavras-chave: pobreza; cidadania; programas sociais de transferência de renda

Introdução e objetivo

Em julho de 2001 o Governo Federal solicitou por meio do decreto nº 3.877 a realização do Cadastramento Único pelas prefeituras municipais - um cadastro que unificaria, sob o controle e orientação da Caixa Econômica Federal – CEF, todas as informações necessárias para atender famílias potencialmente beneficiárias dos programas de transferência direta de renda, como é o caso do PETI. – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Escola, Agente Jovem, BPC - Benefício de Prestação Continuada, PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Bolsa Alimentação.

O objetivo geral do cadastro era coletar informações de famílias com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo (R\$200,00 na época) acerca das características da construção do domicílio, condições de moradia e de acesso aos serviços públicos urbanos, além de despesas mensais da família por número de dependentes da renda, tempo de moradia no domicílio, e participação em algum programa social do Governo Federal ou recebimento de algum outro benefício social, bem como algumas características da família nela residente, como dados demográficos, qualificação escolar e qualificação profissional.

Em São Carlos o Cadastramento Único, por solicitação da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social – SMCAS, foi realizado pelo Núcleo de Pesquisa e Documentação “Prof. Dr. José Albertino R. Rodrigues” – NPD que elaborou o projeto “Cadastramento único para programas sociais de famílias abaixo do limiar de pobreza em São Carlos” dentro do Programa permanente de pesquisa deste Núcleo “Orientação e Avaliação de Políticas Públicas para a construção da cidadania”. Sob a orientação da CEF, estabeleceu-se como objetivos específicos realizar o Cadastramento Único de famílias que já estavam sendo beneficiadas pelo PETI, considerado obrigatório para a continuidade da concessão do benefício, das famílias inscritas no Programa Social Bolsa-Escola, e demais famílias que atendessem aos critérios estabelecidos para o preenchimento do cadastro.

Além disto, a SMCAS estabeleceu também como um objetivo deste projeto priorizar o cadastro de famílias que fossem atendidas por programas sociais de transferência de renda tanto do governo estadual - Renda Cidadã, Complementando a Renda e Fortalecendo a Família - como do governo municipal, que nesse caso compreendia o Renda Mínima.

Metodologia

Para a execução do projeto estes objetivos foram trabalhados em conjunto numa tentativa de mapear e localizar o maior número de famílias em condições de receber os benefícios previstos, e neste montante mais geral localizar as famílias já inseridas nos programas sociais. Neste sentido, inicialmente, houve um trabalho de identificação de bolsões e focos de pobreza nos cinco distritos de São Carlos, contando-se com mapas de pobreza em São Carlos já produzidos pelo NPD. A partir desses mapas foram selecionados, com o auxílio da SMCAS, vinte e cinco (25) bairros em áreas que, pelas informações do Censo de 1991, possuíam maior número de chefes de domicílio com renda mensal de até dois salários mínimos.

Este número de bairros foi, em seguida, ampliado para incorporação de outras áreas habitadas por famílias pobres, para além daquelas consideradas usualmente como bolsões de pobreza, indicadas por inscrições para recebimento de Bolsa-Escola e os beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, assim como pelas listas de Bolsa Alimentação, concedida pelo Ministério da Saúde, Renda Cidadã concedida pelo Governo do Estado de São Paulo, do Renda Mínima e Cesta Familiar concedidas pela SMCAS. Esses bairros foram agregados em dezessete (17) áreas.

Com base nos dados secundários extraídos do Censo de 1991 e da Contagem da População de 1996 e um trabalho de estimativa da população muito pobre de São Carlos realizado para subsidiar a implantação do Projeto Renda Mínima de São Carlos, estimou-se, em junho de 2001, existir, em São Carlos, cerca de 3 800 famílias abaixo do limiar de pobreza estabelecido como o de meio salário mínimo de renda familiar per capita. Depois de um trabalho de projeção da expansão na ocupação das áreas em que se situam os bolsões com maiores percentuais de chefes de domicílios com rendimentos de até dois salários mínimos e/ou até três anos de escolaridade e de consulta ao mapa de ligações de água, elaborado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto -SAEE de São Carlos, previu-se realizar o cadastramento de 3800 a 4000 famílias. Estimou-se, também, com apoio nos dados de pesquisas conduzidas em bolsões de pobreza da cidade, que o número médio de componentes de cada família, nas áreas selecionadas, seria de 4 a 5, o que implicaria cadastrar um total de 16 a 20 mil pessoas vivendo no limiar de pobreza estabelecido.

Antes de iniciar o levantamento das informações necessárias ao cadastramento, um trabalho de visita ao campo foi feito com o objetivo de localizar e mapear, nas áreas onde a pobreza é mais rarefeita, focos de concentração que deveriam ser percorridos de forma censitária (domicílio a domicílio).

As informações foram levantadas em formulários, para domicílios e pessoas, elaborados pela CEF, apresentados em cadernos identificados por um código domiciliar, pré-estabelecido, e por ela fornecido sem direito à reprodução, exceção feita à cópia de formulários da pessoa para complementar cadernos de famílias com mais de cinco componentes cópia essa que somente poderia ser feita via impressora de computador.

Cada caderno continha: (uma via do formulário de identificação do domicílio para levantar informações sobre características de sua construção, condições de moradia e de acesso aos serviços públicos urbanos (rede geral de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, coleta de lixo) bem como algumas características da família nele residente: total de pessoas, número de nutrízes, de mulheres grávidas e de pessoas com necessidades especiais. Nesse formulário havia um campo para listar até doze pessoas residentes; nos domicílios em que a lista ultrapassou este limite, foi utilizado o verso da capa do formulário para complementar o arrolamento de todas as pessoas que os integravam; (cinco vias do formulário de identificação da pessoa para registrar dados de controle, demográficos (data de nascimento; sexo; nacionalidade; local de nascimento; filiação; estado civil. tipo de necessidade especial; raça/cor); pelo menos um dos documentos obrigatórios (Certidão de nascimento ou casamento, Carteira de identidade, Carteira de Trabalho e Previdência Social, CPF e Título de Eleitor); qualificação escolar (frequência à escola; grau de instrução; série escolar e nome da escola que frequenta); qualificação profissional (situação no mercado de trabalho, posse de carteira assinada, ocupação e rendimento de várias fontes); despesas mensais da família (aluguel, prestação habitacional, alimentação, água, luz, transporte, medicamentos, gás, outras despesas e número de dependentes da renda) registradas apenas no formulário do responsável, tempo de moradia no domicílio; relação de parentesco da pessoa com o responsável; condição de residência com o pai e a mãe; a responsabilidade pelo cuidado da criança de 0 a 6 anos, o estado de gestação (número do mês) da mulher grávida, a condição de nutriz para pessoas do sexo feminino e participação em algum programa social do Governo Federal ou recebimento de algum outro benefício social. Folhas avulsas, identificadas com o código do domicílio correspondente, foram encaixadas nos domicílios com mais de cinco componentes; (duas vias para cadastrar o (a) agricultor(a) familiar que constituem o universo de beneficiários (as) ativos e potenciais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF. Neste formulário foram coletadas informações acerca da identificação do beneficiário ativo ou potencial; a forma como está estruturada a atividade agropecuária geradora de renda e a composição da renda bruta familiar anual.

Os formulários foram preenchidos por entrevistadores, alunos estagiários de vários cursos da Universidade Federal de São Carlos, devidamente treinados, que percorriam bairros ou segmentos de bairros orientados por mapas e listagens de inscrição ou concessão das diversas bolsas ou de benefícios sociais.

Devido à restrição imposta pela Caixa Econômica Federal para o fornecimento do número de cadernos necessários para cadastrar os quatro mil domicílios previstos, o trabalho de cadastramento teve que ser desenvolvido em duas etapas.

Na primeira etapa, o cadastramento foi praticamente censitário, levantando informações de quase todas as famílias moradoras nos bairros: Loteamento Antenor Garcia, Loteamento Presidente Collor, Cidade Aracy e Jardim Gonzaga. Nas adjacências desses bairros, orientados por listagem de famílias inscritas no projeto Bolsa Escola e trabalho de triagem feito pelos auxiliares de supervisão de campo, os entrevistadores cadastraram famílias com rendimento mensal de até meio salário mínimo per capita.

Em outras áreas da cidade, por solicitação da Secretaria de Cidadania e Assistência Social de São Carlos, foram cadastradas famílias que recebiam bolsas de Renda Mínima, quase todas que recebiam Renda Cidadã, além das famílias de crianças e adolescentes indicados para receber a bolsa PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil),

residentes nos mais variados pontos da cidade. A necessidade de cumprir prazos para esse cadastramento exigiu o deslocamento dos entrevistadores para pontos muito dispersos, muitos deles não prontamente acessíveis, o que dificultou o desenvolvimento do projeto Cadastramento Único.

Após uma interrupção de dois meses, foi necessário novo planejamento do trabalho de campo, que envolveu:

(a recomposição e o treinamento da equipe de entrevistadores, que havia se dispersado por causa da interrupção do campo e pela proximidade do final do ano letivo.

(atualização das listagens de bolsas-escola e de alimentação concedidas que somente se tornaram disponíveis, quando o trabalho de campo das áreas de maior concentração de pobreza estava praticamente concluído.

(reformulações de listagem para orientar o trabalho de cadastramento em virtude da concessão de novas bolsas-escola.

(identificação, pelas folhas de controle de campo, de famílias não cadastradas, o que levou a retornos às áreas que haviam sido cadastradas na primeira etapa para completar o cadastramento de famílias com problemas de posse dos documentos exigidos ou que não haviam sido contatadas por falhas no endereço, ou ainda ausentes do domicílio quando procuradas pelos entrevistadores.

(a divulgação recente da possibilidade de aquisição do direito de um abono no pagamento do custo do consumo de energia elétrica que provocou uma demanda de cadastramento por mais de 500 famílias, grande parte já cadastrada. Essa demanda exigiu um trabalho de identificação das famílias já cadastradas e retorno a campo para cadastrar famílias que não haviam sido visitadas pela dificuldade de localização como também para atualizar a situação de outras que têm reivindicado algum tipo de benefício junto à Secretaria de Cidadania e Assistência Social de São Carlos.

Apenas algumas famílias que já recebiam bolsa-escola ou que estavam inscritas no programa e que residiam na área rural de São Carlos não foram cadastradas devido à dificuldade de acesso e da recusa dos proprietários e/ou dos caseiros das chácaras ou fazendas de receber o entrevistador. A ocorrência de alguns assaltos em chácaras e fazendas pode ser a razão para essa recusa em aceitar a visita de um entrevistador.

O acompanhamento do trabalho de aplicação foi feito por auxiliares da supervisão geral do cadastramento e de checadores da completeza e consistência das informações levantadas. Coube à supervisão geral e ao coordenador do projeto a tarefa de definir estratégias para alcançar o público-alvo e controlar o desenvolvimento da aplicação por meio de planilhas eletrônicas contendo a listagem dos domicílios que deveriam ser visitados em cada área.

A preparação dos cadernos para digitação envolveu um trabalho de adaptação dos rótulos das ocupações à nomenclatura do dicionário do Código Brasileiro de Ocupações, simplificado e disponibilizado pela CEF, de codificação dos municípios de nascimento, de acordo com os códigos do IBGE e das escolas que os informantes frequentavam, segundo o código atribuído pelo INEP.

As informações constantes dos cadernos foram transcritas no aplicativo Cadastramento Único – Entrada e Complementação de Dados, disponível no portal da CEF na Internet. Foi um trabalho moroso devido às restrições que o aplicativo impõe para gerar arquivos de segurança do formato BCU, apropriados para a transmissão aos computadores da CEF. A transmissão dos dados para processamento e emissão de arquivos retorno teve que ser iniciada antes mesmo de preparar e digitar todos os cadernos. Tal tarefa se tornou urgente por diversas razões: a condição estabelecida pelo Governo Federal para que o município pudesse receber mais cadernos de cadastramento era de que fossem enviados para a Caixa Econômica Federal, pelo aplicativo Conectividade, 50% dos cadernos, anteriormente enviados,

devidamente preenchidos; a possibilidade de muitas famílias já virem a receber alguns benefícios tais como Auxílio Gás. Esse requisito foi cumprido com a remessa, via internet, aos computadores da CEF dos lotes de arquivos BCU gerados eletronicamente. O sucesso desse trabalho foi expresso pela remessa do número de cadernos solicitado e pela concessão de novas bolsas-escola implantadas e do cartão cidadão a famílias com direito de receber o auxílio-gás.

Resultados e discussão

Mais de 3800 famílias foram cadastradas e suas informações implantadas no aplicativo disponibilizado pela Caixa Econômica. Pelo fato deste aplicativo não permitir a elaboração dos dados, o NPD implantou-os em outra base, para uma caracterização sócio-econômica das famílias.

Dentro dos limites dos dados reunidos os resultados apresentados a seguir referem-se a 3740 famílias, com um total de 16 585 pessoas como suas componentes, o que indica um número médio de 4,4 pessoas por família dentro do padrão esperado que era de 4 a 5 pessoas e mais alto que a média registrada para São Carlos pelo Censo Populacional de 2000. Dentre essas pessoas contabilizou-se um total de 2 727 crianças menores de seis (6) anos que poderiam integrar o público-alvo de bolsa alimentação, correspondendo a um percentual de 16,4 em relação ao total de pessoas cadastradas.

Outros resultados que expressam as diferenças dessas famílias pobres, em relação à população total do município, referem-se ao percentual de pessoas idosas (6,1%), abaixo da proporção de 10,5% para a população total e ao elevado percentual (29,1) de mulheres com a responsabilidade pela chefia da família sem contar com a presença do cônjuge.

Um outro dado organizado pelo NPD diz respeito à heterogeneidade da pobreza ao se considerar a distribuição de renda per capita dessas famílias (tendo como referência o salário de R\$ 200,00): 11% das famílias não declararam renda; 25% delas encontravam-se no limite estabelecido como definidor da situação de indigência, enquanto se observa uma acentuada concentração de famílias (64%) na faixa de 0,26 a 0,50 do salário mínimo base de duzentos reais. A média salarial das famílias pobres cadastradas não chega a um salário mínimo e meio R\$ 275,42, incluindo aquelas que não declararam renda, e é de R\$ 310,83, mal ultrapassando essa referência de um salário mínimo e meio, quando se excluem as famílias sem rendimento.

Essa caracterização sócio-econômica das famílias, embora limitada, foi fundamental para o mapeamento das famílias em situação de vulnerabilidade e pobreza no município, tornando possível a construção do plano de ação da SMCAS para a elaboração de políticas públicas, inclusive àquelas de caráter de transferência de renda.

A literatura que trata do tema das Políticas Públicas tem apontado a importância da realização de levantamentos e pesquisas como subsídio para sua implantação. O próprio governo federal aponta, quando da iniciativa do cadastro, que o mesmo deveria fornecer meios para uma melhor formulação e implantação de serviços sociais adequados às necessidades da população em situação de pobreza, uma vez que seria um retrato o mais real possível desta população. Não somente neste caso, mas realizações como esta têm sido muito comuns, não só no âmbito do governo federal, mas também nos governos estaduais e municipais como estratégias de racionalização e maior eficiência na formulação e implantação de políticas públicas.

No caso específico do Cadastramento Único, além da elaboração de um diagnóstico das famílias pobres em São Carlos, sua realização procurou estabelecer uma maior agilidade no processo de registro das famílias potencialmente beneficiárias dos projetos de transferência de renda do governo. A implantação do cartão cidadão foi pensada como uma maneira de possibilitar o recebimento direto pelos seus beneficiários, descentralizando e tornando o processo mais rápido e seguro com menores possibilidades de desvios de recursos. Além

disso, a efetivação do Cadastramento Único, como seu próprio nome indica, buscou criar um banco de dados único de toda a população alvo para acesso aos projetos do governo de todas as regiões do país, unificando essas informações em todo o Brasil e mesmo, no interior de cada município, informações acerca de todos os projetos existentes. Essa iniciativa tinha como objetivo evitar problemas de duplicidade de atendimento, o que comprometia a distribuição dos benefícios, além de democratizar o processo na medida em que todas as famílias com renda inferior ou igual ao limite estabelecido pelo Governo Federal seriam cadastradas e não somente aquelas que conheciam e freqüentavam o serviço social da cidade.

Conclusões

O trabalho ora apresentado demonstra que os objetivos previstos no projeto foram alcançados, dado que foi ultrapassado o limite de 3 800 famílias cadastradas. Isso não significa, porém, que o trabalho de cadastramento tenha se encerrado, desde que se mantenham as determinações postas no decreto que o criou. A pobreza apresenta uma mobilidade geográfica e estrutural que redefine continuamente o seu volume. Geográfica, dado os padrões migratórios que lançam continuamente novas levas de pobres para a periferia das cidades. Estrutural, dado que, pela triagem realizada, muitas são as famílias que estão pouco acima do limite de R\$ 100,00 de renda mensal per capita e que podem, por qualquer perda, ficar abaixo desse limite. Tal observação se sublinha pela precariedade do trabalho realizado e encontrado, e pelos baixos níveis de escolaridade. É digno de nota, também, que mesmo a disponibilidade de trabalho precário, segundo as famílias entrevistadas, esteja diminuindo. Segundo Vilmar Faria, a triste situação da periferia pobre da cidade justifica a concessão de benefícios diretos.

Nos bairros considerados não pobres, onde o trabalho foi orientado por endereços concedidos pelas Secretarias de Saúde, da Educação e da Cidadania, foi encontrada uma pobreza que se esconde dentro de casas aparentemente não pobres e que não seriam visitadas se não fosse por indicação. Portanto, é de se supor que existe uma pobreza invisível e a demanda por benefícios continue e, entre aqueles que demandam, alguns não tenham ainda sido cadastrados.

O cadastramento da Caixa Econômica Federal é um retrato da pobreza fixado no tempo. Não considera, nesse sentido, pela não possibilidade de alteração dos dados, uma história da pobreza. As famílias nucleares, como se está acostumado a pensar a partir das referências da classe média, não são a única possibilidade significativa na pobreza. Arranjos familiares muito distintos são realizados como estratégia de sobrevivência. Além disso, as próprias tensões da sobrevivência levam a rupturas e separações que alteram os arranjos familiares. O aplicativo da Caixa não capta essas mudanças, assim como não capta a mudança de endereço e de condição econômica. Seria necessário, portanto, que outros campos no aplicativo, além dos campos relativos à concessão de bolsas, pudessem ser alterados. A solução proposta com a elaboração de uma base de dados em Excel, enquanto isso não acontece, constitui uma alternativa para registro de alterações na vida cotidiana da pobreza.

A base Excel pode também ser continuamente atualizada do ponto de vista de registro dos benefícios concedidos, contribuindo assim para melhor e mais justa distribuição de tais benefícios. Sugere-se, assim, que tal base seja mantida atualizada e utilizada como ferramenta de distribuição dos benefícios sociais e não apenas como subsidiária do Cadastramento da Caixa Econômica.

Referências bibliográficas

MANCUSO, M.I.R e OLIVEIRA, E.A. “Cadastramento Único para programas sociais de famílias abaixo do limiar de pobreza em São Carlos”. Relatório Final – NPD/DCSo/UFSCar, 2002.

MANCUSO, M.I.R e OLIVEIRA,E.A. “Subsídios à implantação do Projeto Renda Mínima em São Carlos”. NPD/DCSo/UFSCAR, 2001.

OLIVEIRA, E.A. “O mapa da exclusão social em São Carlos”, atividade do projeto permanente “Indicadores Sociais das Cidades Médias Paulistas” coordenado pela Profa. Dra. Maria Inês R, Mancuso, NPD/DCSo/UFSCar, 1998 e 2000.