

Sistemas de Proteção Social no MERCOSUL

Desafios dos Registros Sociais

Tereza Cristina Silva Cotta

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Brasil.

 <https://doi.org/10.28917/ism.2025-v6-id178>

I. Como os registros sociais podem evoluir de ferramentas estáticas para sistemas dinâmicos e responsivos, garantindo a identificação contínua de pessoas em situação de pobreza, especialmente em contextos de alta informalidade e exclusão laboral?

O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um registro administrativo que identifica e caracteriza a população brasileira em situação de vulnerabilidade, formada por famílias com renda por pessoa de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (R\$ 759 – US 138). Trata-se de um registro social internacionalmente reconhecido pela ampla cobertura da população-alvo e por sua estratégia contínua de qualificação de dados (Barca, 2017).

Em 2026 o Cadastro Único completará 25 anos de existência. Apesar de ter sido criado em 2001, a efetiva implementação desse registro social aconteceu a partir de 2003, quando o Programa Bolsa Família (PBF) passou a utilizá-lo para identificação de seu público-alvo. Outro fator que impulsionou o desenvolvimento do Cadastro Único foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, marcando o fortalecimento das políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, inclusão socioeconômica e transferência de renda na agenda do governo federal.

A partir de 2023, o desafio foi recuperar a qualidade dos dados do Cadastro Único, comprometida na gestão anterior e durante a pandemia de Covid-19, por meio de duas estratégias: a reconstrução do modelo de gestão compartilhada e descentralizada, baseado no pacto federativo, e a integração entre registros administrativos para qualificação dos dados cadastrais.

Por meio de iniciativas como o Programa Emergencial de Fortalecimento do Cadastro Único no Sistema Único de Assistência Social (PROCAD SUAS), buscou-se reconstruir a rede descentralizada do Cadastro Único, formada por mais de 35 mil entrevistadores exclusivos e cerca de 13 mil operadores do Sistema, além de supervisores e coordenadores. Em mais de 99% dos municípios a gestão do Cadastro Único é vinculada à Secretaria de Assistência Social. O cadastramento é realizado em cerca de 12.000 postos de atendimento, sendo a metade Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), equipamentos do SUAS.

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 6 - 2025

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)



Publicado en acceso abierto bajo la
Licencia Creative Commons.

Superada a etapa da reconstrução, o desafio foi preparar a implantação do novo Sistema de Cadastro Único, que substituiu a versão em uso desde 2010. Em março de 2025, entrou em operação o novo sistema, um portal com quatro plataformas: inclusão e atualização de dados, capacitação, relatórios analíticos e gestão de riscos. A modernização do Cadastro Único possibilitou a integração e interoperabilidade com diversos registros administrativos, o que teve impacto positivo na qualificação dos dados cadastrais.

As condições de vida das famílias vulneráveis são muito voláteis, razão pela qual o Cadastro Único tem uma estratégia permanente de melhoria da qualidade dos seus dados. Com a implantação do novo sistema, foi possível a integração com vários registros administrativos federais, de forma a garantir a atualidade, consistência, confiabilidade e precisão dos dados coletados. A integração e interoperabilidade de dados tem como objetivos: correção e/ou atualização automatizada das informações declaradas; evitar a convocação das famílias para informar ou atualizar uma informação à qual o Governo Federal já teve acesso; evitar sobrecarga no atendimento das gestões municipais; e identificar e corrigir divergências cadastrais em relação a dados coletados por outros registros administrativos.

Atualmente o Cadastro Único está integrado ao Cadastro de Pessoa Física (CPF), o que permite a verificação mensal da situação do documento (suspenso, cancelado, anulado e a identificação de óbitos); ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o que permite a verificação quadrimestral das informações de renda de trabalho formal e de benefícios previdenciários ou assistenciais pagos pelo Instituto de Seguridade Social (INSS); e ao Sistema Presença, o que permite a verificação bimestral das informações de escola e escolaridade, a partir do acompanhamento da frequência escolar de crianças de 4 a 17 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

Outros processos de integração do Cadastro Único implantados recentemente envolvem o Sistema e-SUS APS, para verificação mensal das informações da Triagem de Risco para insegurança alimentar (TRIA), a partir dos acompanhamentos realizados pelas unidades básicas de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS); o Sistema de Prontuário do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para verificação mensal das informações de famílias em risco social associado à violação de direitos, a partir das informações do Prontuário Eletrônico do SUAS; e o Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para identificação dos setores censitários a partir das informações de endereço declaradas pelas famílias.

Há ainda a integração do Cadastro Único com o Sistema Nacional de Registro Civil (SIRC), para

verificação mensal das informações de nascimento, casamento e divórcios, e está prevista a ampliação da integração com outros registros administrativos federais que coletam dados de renda e educação.

Em setembro de 2025, 41,3 milhões de famílias, que representavam 94,5 milhões de pessoas, estavam inscritas no Cadastro Único. Cerca de 27,3 milhões de famílias e 62,5 milhões de pessoas eram de baixa renda (com renda mensal por pessoa de até ½ salário-mínimo).

O Cadastro Único é um censo da população vulnerável no Brasil, mas, ao contrário dos censos populacionais, que são decenais, trata-se um registro administrativo dinâmico, no qual os dados cadastrais devem ser atualizados sempre que houver mudanças nas condições de vida das pessoas e famílias, ou em um prazo máximo de 24 meses. Entre 8 de agosto e 12 de setembro de 2025, foram feitas cerca de 2 milhões de atualizações cadastrais, além de 417 mil inclusões e 157 mil exclusões.

Atualmente o Cadastro Único é utilizado para definição do público-alvo, monitoramento e avaliação de 42 iniciativas federais e de dezenas de programas estaduais e municipais. Do ponto de vista da governança, o Cadastro Único não participa da gestão dos programas usuários, limitando-se a disponibilizar a base com os cadastros regulares (isto é, atualizados dentro do prazo previsto e sem inconsistências) para que esses programas selezionem seu público-alvo.

Porém, ainda não há uma base de dados sobre os beneficiários de todas essas iniciativas. O Brasil conta com um registro social consolidado, o Cadastro Único, que representa o lado da demanda por programas sociais; contudo, falta criar um cadastro de beneficiários, que mostra o conjunto de iniciativas às quais as pessoas e famílias têm acesso. Nesse sentido, ainda é necessário construir o arcabouço legal e o arranjo institucional para a constituição de um Sistema Integrado de Informações Sociais no Brasil, além de traçar uma estratégia para incorporar segmentos populacionais de renda intermediária ainda não coberto pelos registros administrativos federais e subnacionais.

Outro desafio é a qualificação dos dados dos cerca de 32,5 milhões de trabalhadores brasileiros que atuam como autônomos de modo informal (ou seja, sem CNPJ) ou são empregados sem carteira assinada no setor privado, segundo dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso representa 31,7% dos 102,5 milhões de empregados no país.

A captura da renda informal é um desafio para os registros sociais de todos os países latino-americanos, que têm parcela expressiva de sua população

economicamente ativa inserida no mercado de trabalho informal. É preciso buscar soluções inovadoras para estimar esses rendimentos, sem perder de vista o cuidado com dados sensíveis e sigilosos e estabelecendo regras claras sobre o uso de tais estimativas.

2. Como os registros sociais podem incorporar dados sobre riscos climáticos e vinculá-los a sistemas de alerta e resposta a desastres para garantir intervenções preventivas e rápidas?

No mundo todo, o desafio mais premente para os gestores de registros sociais é levar em consideração a ocorrência cada vez mais frequente de diversos tipos de desastres. Desde 2023 o Cadastro Único tem investigado como pode contribuir para a agenda da Proteção Social Adaptativa (Bowen, 2020), conceito que se refere à capacidade dos Sistemas de Proteção Social de resistir a choques, reduzir seu impacto e recuperar o nível de bem-estar das pessoas antes desses eventos.

O Cadastro Único mede várias dimensões da vulnerabilidade das pessoas, famílias e domicílios de baixa renda. Contudo, a vulnerabilidade a desastres ainda não foi incorporada a seus instrumentos de coleta de dados. Isso deve ser feito com a máxima urgência, pois já se sabe que, quanto mais vulnerável a família, maiores são as chances de que ela seja afetada repetidas vezes por desastres naturais e antrópicos, e maiores são as dificuldades que enfrenta para se reerguer.

Como captar a vulnerabilidade a desastres no Cadastro Único? Isso pode ser feito por meio da incorporação ao formulário de novas variáveis e/ou da integração de variáveis vindas de outros registros administrativos. O primeiro passo é definir quais informações são relevantes; o segundo é identificar se elas já são coletadas em outras bases de dados e com qual qualidade e periodicidade; o terceiro é se articular com as instituições gestoras dessas bases para estabelecer protocolos de intercâmbio de dados. Por exemplo, o MDS está firmando um acordo de cooperação técnica com o Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais – CEMADEN/MCTI, que mantém bases de dados com informações sobre os municípios e as populações mais atingidas por diversos tipos de desastres.

Outra decisão importante é em qual eixo das ações de proteção e defesa civil o Cadastro Único pode contribuir. O entendimento hoje é que esse registro social é mais importante na fase de preparação, isto é, antes da ocorrência de desastres e emergências. Nesse sentido, as informações do Cadastro Único sobre as pessoas de baixa renda vulneráveis a desastres seriam usadas para o planejamento de ações preventivas nos territórios e áreas de risco, como o deslocamento dessas pessoas para locais mais seguros ou a construção de resiliência do grupo familiar a choques econômicos.

O potencial de utilização do Cadastro Único na fase de preparação é diferente para cada tipo de desastre, emergência ou choque. Por exemplo, o planejamento de ações para domicílios sujeitos a inundações e deslizamentos é distinto do que deve ser feito para domicílios em áreas historicamente atingidas por estiagens e secas, como a que aconteceu na Amazônia em 2024.

Contudo, as inundações no Rio Grande do Sul, que se iniciaram em 27 de abril de 2024, mostraram que o Cadastro Único também desempenha papel importante nas fases de mitigação e resposta. Foram 447 municípios impactados, que representam 90% das cidades do Rio Grande do Sul. As proporções e formas dos impactos foram diferentes, bem como a capacidade de resposta das gestões municipais. Em alguns municípios, quase 100% do território foi inundado, destruindo parte das unidades públicas. Outros municípios tiveram seus territórios ribeirinhos tomados pela água, com comunidades e famílias isoladas.

Muitos locais enfrentaram falta de luz, água e interrupção dos serviços de telefonia e internet. Abrigamentos provisórios foram montados e, de acordo com dados da secretaria estadual, foram estabelecidas 830 unidades para atender aproximadamente 80 mil pessoas. Essa situação gerou muitos refugiados ambientais, que precisaram buscar abrigo em municípios vizinhos. Além das famílias que ficaram desabrigadas, aproximadamente 540 mil pessoas ficaram desalojadas e foram acolhidas por parentes e amigos (Defesa Civil – 13/05/2024).

A SAGICAD atuou em diversas frentes na mitigação do enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul: definiu protocolos de emergência, elaborou um Plano de Contingência para recuperar a regularidade dos processos do Cadastro Único e participou da elaboração de estudos para identificar as famílias de baixa renda impactadas pela calamidade.

Com a publicação da Portaria MDS nº 985, de 17 de maio de 2024, foram estabelecidas medidas emergenciais para a gestão e operação do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único, direcionadas aos municípios e ao estado do Rio Grande do Sul. Entre essas medidas, destacam-se as adaptações temporárias relacionadas à documentação exigida para o cadastramento e a suspensão da Averiguação e Revisão Cadastral 2023 e 2024.

O Plano de Contingência para o Rio Grande do Sul tinha como principais eixos a recomposição provisória de equipes de entrevistadores do Cadastro Único, apoio técnico à gestão municipal e estadual e auxílio na recomposição/reconstrução das unidades de atendimento.

O MDS, por meio da SAGICAD, coordenou a formação de uma força-tarefa composta por 67 entrevistadores voluntários do Cadastro Único. Esses profissionais foram cedidos por 29 municípios de 8 estados e do Distrito Federal para apoiar os municípios mais afetados do Rio Grande do Sul. A distribuição observou a demanda por cadastramento e as solicitações feitas pelos gestores municipais.

A atuação dos entrevistadores voluntários no Rio Grande do Sul foi essencial para a regularização dos processos do Cadastro Único durante o período emergencial, com dedicação de 15, 30 e até 60 dias de trabalho no atendimento direto às famílias afetadas. Eles também contribuíram para reconstruir a capacidade de gestão local do Cadastro Único e para a uniformização das ações de apoio às famílias em situação de vulnerabilidade. A força-tarefa concluiu seu trabalho em 21 de julho de 2024.

Segundo o diário de campo dos entrevistadores, foram realizados 17.493 atendimentos pela força-tarefa no período de 07 de junho a 18 de julho de 2024. As maiores demandas foram a realização de novos cadastros (8.385 famílias) e a atualização cadastral (7.741 famílias), o que se explica pelo fato de os programas estaduais anunciados à época, o Volta por Cima e o SOS PIX Social, exigirem que as pessoas estivessem inscritas no Cadastro Único para serem elegíveis aos benefícios.

Outra frente de atuação da SAGICAD foi a realização de estudos para dimensionamento da população afetada pelo desastre no Rio Grande do Sul, principalmente as famílias inscritas no Cadastro Único. A secretaria participou da elaboração da Nota Técnica “Uma Estimativa da População Atingida pelas Enchentes do Rio Grande do Sul em 2024”, na qual foram utilizados dados da mancha de impacto oficial publicada em 27 de junho (Namikawa et al. 2024), dados do Censo Demográfico de 2022 e dados de abril de 2024 do Cadastro Único (Pereira et. al, 2024).

O estudo apresentou uma estimativa da população total e da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica que tiveram seus locais de residência atingidos diretamente pelas enchentes, deslizamentos de terra ou de lama nos 418 municípios declarados em estado de calamidade ou emergência.

A mancha de impacto de enchentes, deslizamentos de terra e lama atingiu uma área de aproximadamente 16.126 km², alcançando 484 municípios do Rio Grande do Sul. Em todos os 418 municípios em estado de calamidade ou de emergência, estima-se que pelo menos 876,2 mil pessoas em 420,1 mil domicílios (8,8% da população e 8,8% dos domicílios nesses municípios) tenham sido diretamente atingidos. Ao menos 9,7% da população (310,4 mil pessoas) e 9,7% das famílias (138,8 mil famílias) que se encontravam em situação de

vulnerabilidade socioeconômica antes das enchentes foram atingidas.

Estudo recente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mapeou a resposta da proteção social no Brasil às inundações de 2024 no Rio Grande do Sul (Schwarzer et al., 2025). Três eixos de atuação foram identificados: ativação de mecanismos de emergência em iniciativas existentes; criação de novos benefícios pelo governo federal e estadual e medidas complementares, como entregas de kits, programas de abrigamento e moradia, programas municipais e iniciativas da sociedade civil.

As conclusões deste estudo sugerem que o Brasil conseguiu mobilizar grande volume de recursos materiais e humanos para fazer frente à tragédia no Rio Grande do Sul, mas enfrentou desafios relacionados ao subfinanciamento estrutural do Sistema Único de Assistência Social -SUAS, à desarticulação entre iniciativas de diferentes níveis de governo e à dificuldade de fazer uma boa avaliação de necessidades no calor do momento. Outro ponto importante apontado pelo estudo é a necessidade de garantir o caráter inclusivo das ações de resposta, uma vez que os desastres não atingem apenas famílias de baixa renda, apesar de essas famílias e dos grupos mais vulneráveis contarem com menos recursos para reagir a esses eventos catastróficos.

No final do dia, é a robustez do sistema de proteção social que determina a qualidade da resposta de cada país a desastres e emergências. No caso do Brasil, contar com o Cadastro Único e com o SUAS fez toda a diferença na mitigação do desastre no Rio Grande do Sul. Durante a pandemia de Covid-19, o Auxílio Emergencial começou a ser pago em seis dias porque já havia o Cadastro Único e a estrutura de pagamento do Programa Bolsa Família. Geralmente, novos programas criados durante a emergência enfrentam desafios de implementação de diversos tipos.

Por isso, é fundamental preparar os sistemas de proteção social para enfrentar desastres ambientais e antrópicos, que tem se tornado cada vez mais frequentes. Uma das primeiras tarefas é incluir protocolos de emergência nos normativos das iniciativas que ainda não têm esse tipo de previsão. Também é preciso investir em inovações como o ForSUAS, um avanço na estratégia nacional de resposta a emergências que foi testado na força-tarefa que atuou no Rio Grande do Sul em 2024. Finalmente, é imprescindível buscar formas sustentáveis de financiamento das ações emergenciais.

No caso do Cadastro Único, ainda há muito a fazer para tornar esse registro social uma ferramenta de proteção social adaptativa. O desafio imediato é aumentar a contribuição desse registro na fase de

preparação, por meio de retrato fiel e atualizado da vulnerabilidade a desastres das famílias cadastradas. Para isso é preciso continuar buscando informações relevantes em outros registros administrativos, realizando o georreferenciamento dos domicílios do Cadastro Único, definindo protocolos de emergência para a gestão descentralizada e aperfeiçoando os protocolos de atuação na fase de mitigação, por meio das forças-tarefa do SUAS e de outros mecanismos inovadores.