

Ana Gabriela Filippi
Sambiase¹

Bruna Barreto Bastos²

Keli Rodrigues de
Andrade³

Estratégias para o Aprimoramento Contínuo do Cadastro Único: Plano de Monitoramento da Gestão Municipal

Introdução⁴

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é instrumento para identificação, caracterização e inclusão de famílias de baixa renda⁵ em programas sociais das três esferas de governo. Hoje, o Cadastro Único contém informações de mais de 80 milhões de pessoas, ou seja, 40% da população brasileira. Em função do aumento da quantidade de programas que utilizam sua base de dados para seleção e acompanhamento de beneficiários, o Departamento do Cadastro Único (Decau) da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pela gestão nacional do Cadastro Único no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), vem trabalhando para que a qualidade do Cadastro Único seja aprimorada continuamente.

Neste viés, é crucial o desenvolvimento de estratégias que possam subsidiar os gestores municipais nas ações de cadastramento, bem como os gestores estaduais nas ações de apoio técnico aos municípios para melhoria da gestão dos processos de cadastramento. Nesta perspectiva, desde o ano de 2013 o Decau vem desenvolvendo o Plano de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único (Plano de Monitoramento).

O Plano de Monitoramento é composto de uma série de atividades articuladas entre as gestões federal, estaduais e municipais do Cadastro Único, visando ao aprofundamento de análises quantitativas, expressas por indicadores de monitoramento, bem como pela ampliação de espaços para reflexão e debate acerca das experiências,

1 Departamento do Cadastro Único da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

2 Departamento do Cadastro Único da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fo

3 Departamento do Cadastro Único da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

gargalos e êxitos obtidos na gestão do Cadastro Único, com vistas à efetiva melhoria dos processos de gestão.

O Plano de Monitoramento teve como um de seus pontos centrais a aplicação de um questionário aos municípios que apresentaram as maiores Taxas de Atualização Cadastral, com o objetivo de diagnosticar os fatores que possam estar relacionados aos bons resultados desse indicador. O objetivo deste texto é contextualizar os objetivos e a elaboração do questionário no Plano de Monitoramento e apresentar seus principais resultados, que subsidiarão as etapas subseqüentes do Plano, a serem realizadas ao longo de 2014.

O Plano de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único

A formulação do Plano de Monitoramento envolveu uma série de atividades que incluíram a contratação de uma consultoria específica para estudo de indicadores, a criação de um Grupo do Trabalho no âmbito do Decau e a realização de encontros regionais com gestores estaduais.

Como etapa inicial, o Plano de Monitoramento definiu um conjunto de cinco indicadores⁶ para balizar o processo de acompanhamento da gestão municipal.

4 Participaram da implementação do Plano de Monitoramento da Gestão Municipal os seguintes servidores do MDS: Ana Gabriela Filippi Sambiase, Bruna Barreto Bastos, Bruno Gontyjo do Couto, Fernando Eleta Coelho, Laís Maranhão Santos Mendonça, Liomar Leite de Moraes Lima e Keli Rodrigues de Andrade. Também teve participação neste trabalho a consultora da Unesco Diana Barbosa.

5 Para o Cadastro Único, famílias de baixa renda são aquelas com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo ou renda familiar total de até três salários mínimos.

6 **Taxa de Atualização Cadastral:** Número de famílias cadastradas com renda mensal *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo com cadastro atualizado, dividido pelo total de famílias cadastradas com renda mensal *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, multiplicado por cem.

Taxa de Cobertura: Número de famílias cadastradas com renda mensal per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, dividido pela estimativa de famílias com renda mensal per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, multiplicado por cem.

Taxa de Cobertura dos Cadastros Atualizados: Número de famílias cadastradas com renda mensal *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo com cadastro atualizado, dividido pelo total de famílias cadastradas, multiplicado por cem.

Taxa de Famílias Cadastradas com "Perfil Cadastro Único": Número de famílias cadastradas com renda mensal *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, dividido pelo total de famílias cadastradas, multiplicado por cem.

Taxa de Inclusão Cadastral: Número de famílias incluídas no último mês dividido pelo total de famílias cadastradas no mês de referência, multiplicado por cem.

Dentre estes, a taxa de Atualização Cadastral foi definida como Indicador-Chave para o processo de monitoramento, dada a confiabilidade conceitual e metodológica desta taxa, e também pela relevância dos índices de atualização cadastral, que configuram um dos mais importantes balizadores da rotina diária de gestão do Cadastro Único.

Em um segundo momento, com vistas a identificar padrões e dissensos que pudessem contribuir para o entendimento de diferenças significativas nas Taxas de Atualização Cadastral observadas entre municípios brasileiros, optou-se por trabalhar com dois grupos: municípios com as melhores Taxas de Atualização Cadastral e aqueles com os menores índices de Atualização Cadastral. A seleção destes municípios visou à criação de um universo que possa ser acompanhado de forma mais sistemática e aprofundada, possibilitando a identificação de pontos fortes e gargalos na gestão do Cadastro Único.

Inicialmente, utilizando-se como referência a base de dados do Cadastro Único de

agosto de 2012, foram selecionados os municípios com bom desempenho no indicador de Atualização Cadastral. Para tanto, os municípios foram estratificados em cinco grupos relativos ao número de habitantes (portes) e, para cada estado, foi calculada a média do indicador em cada um dos portes populacionais. A partir deste cálculo, foram selecionados até cinco municípios com as melhores Taxas de Atualização Cadastral em cada um dos portes dos 26 estados.

Em média, foram selecionados 16 municípios por estado, distribuídos entre os cinco portes. Contudo, alguns estados ficaram significativamente abaixo desse resultado, pois em alguns deles não foi encontrado um número suficiente de municípios que satisfizesse as condições de seleção em cada estrato (Taxa de Atualização Cadastral acima do índice médio alcançado no estado e no porte).

Ao todo, foram selecionados 421 municípios com boas Taxas de Atualização Cadastral. A tabela a seguir traz a distribuição deste universo por porte:

■ **TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM MELHOR DESEMPENHO POR PORTE – 2013**

PORTE (Nº DE HABITANTES)	Nº TOTAL DE MUNICÍPIOS	Nº DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS	% DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS	Nº DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS/TOTAL DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS
1. Até 5.000	1.298	85	6,55%	20,19%
2. Mais de 5.000 a 20.000	2.598	128	4,93%	30,40%
3. Mais de 20.000 a 100.000	1.381	117	8,47%	27,79%
4. Mais de 20.000 a 100.000	250	75	30,00%	17,81%
5. Mais de 500.000	38	16	42,11%	3,80%
Total	5.565	421	7,57%	100,00%

Numericamente, os Portes II e III são maioria neste grupo. Os Portes I, IV e, principalmente, o V são os menos expressivos em termos absolutos. Vale notar, no entanto, que os 16 municípios de Porte V com melhor desempenho neste indicador correspondem a 42% de todos os municípios brasileiros com mais de 500.000 habitantes. Essa proporção cai nos demais estratos, alcançando seu menor índice nos municípios de Porte II (representam menos de 5% do total de municípios brasileiros neste porte).

Se analisada a distribuição destes municípios segundo a região brasileira, a Região Nordeste, apesar de deter o maior quantitativo de municípios, teve apenas 8,86% municípios selecionados. A maior representação proporcional está no Norte, onde os 74 municípios correspondem a 16,48% do total, seguida pela Região Centro-Oeste (11,59%). As Regiões Sudeste e Sul tiveram, respectivamente, 4,7% e 5,3% dos seus municípios representados.

Diante destes resultados, o Decau realizou, em março de 2013, a 1ª Oficina de Monitoramento da Gestão do Cadastro Único, que contou com a participação dos gestores estaduais.

O Plano de Monitoramento pactuado neste encontro foi composto por um conjunto de

seis grandes ações articuladas, envolvendo os três entes federados, a saber: (i) desenvolvimento do aplicativo Monitora; (ii) aplicação de um questionário exploratório ao grupo de municípios selecionados com os melhores resultados em relação à Taxa de Atualização Cadastral; (iii) reuniões de trabalho com os melhores resultados em relação à Taxa de Atualização Cadastral, que abarcaram 197 municípios de 17 estados, com o objetivo de qualificar e aprofundar alguns aspectos identificados nas respostas do questionário aplicado; (iv) 2ª Oficina de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único para reavaliação e repactuação do cronograma e das ações previstas no Plano de Monitoramento; (v) reunião de trabalho prevista para ocorrer em 14 estados, com a participação de cerca de 250 municípios com resultados críticos no indicador Atualização Cadastral, a fim de identificar estrangulamentos na gestão local do Cadastro Único e discutir a possibilidade de implementação das boas práticas mapeadas a partir dos encontros com os municípios com bons índices de Atualização Cadastral; e (vi) 3ª Oficina de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único.

As quatro primeiras ações foram realizadas em 2013, mas somente as duas primeiras serão relatadas a seguir. As demais ações terão seus resultados consolidados no ano de 2014.

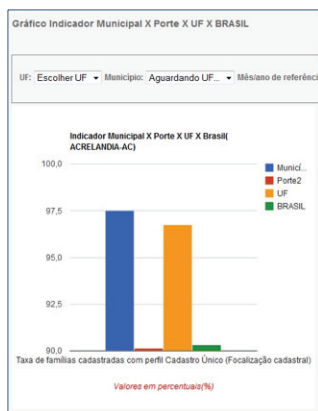


II) O APLICATIVO MONITORA

Como primeira etapa do Plano de Monitoramento, a equipe do Decau desenvolveu o Monitora. Trata-se de um aplicativo que disponibiliza dados periodicamente atualizados dos cinco indicadores definidos como centrais para o monitoramento do Cadastro Único.

O aplicativo contém informações gerais, comparadas e longitudinais sobre a gestão do Cadastro Único, possibilitando aos gestores municipais e estaduais aprimorarem as ações de monitoramento e qualificação do Cadastro Único. O Monitora está disponível na página do MDS, via Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF)⁷. Além disso, o aplicativo permite a visualização de dados de modo agregado, por meio de gráficos, conforme exemplos acima:

É possível ainda extrair a tabela de indicadores em formato Excel, de modo a facilitar o manejo dos dados por parte dos gestores do Cadastro Único. Desde que entrou no ar (em setembro de 2013) até fevereiro de 2014, o aplicativo Monitora



conta com mais de 8.600 visitas por parte de gestores do Cadastro Único.

II) O QUESTIONÁRIO DE GESTÃO DO CADASTRO 2013 - MONITORAMENTO MUNICIPAL

Buscando identificar elementos relacionados aos bons resultados apresentados pelos municípios de melhores Taxas de Atualização Cadastral, foi desenvolvido o questionário "Gestão do Cadastro 2013 - Monitoramento Municipal". Trata-se de uma estratégia exploratória que buscou investigar fatores de diferentes naturezas (políticos, de infraestrutura, recursos humanos, capacitação, acesso à informação, entre outros) que poderiam estar relacionados a uma melhor gestão do Cadastro Único no município. Ou, vista de outro ângulo, a ausência desses fatores pode indicar estrangulamentos para uma boa gestão.

O questionário foi disponibilizado via SigPBF, por meio do aplicativo Sistema de Monitoramento das Atualizações Cadastrais (Simac Questionários), e ficou disponível para preenchimento pelos mu-

nicípios selecionados no período de 29 de abril de 2013 a 10 de junho de 2013.

Os resultados obtidos por meio do questionário trouxeram elementos cruciais para a definição das atividades que foram e serão desenvolvidas nas ações do Plano de Monitoramento, uma vez que apontaram aspectos que podem auxiliar no aperfeiçoamento da gestão do Cadastro Único e também explicitaram situações, características e limitações que configuraram importantes gargalos vivenciados no

cotidiano dos gestores municipais.

1. Retorno dos municípios:

Do universo de 421 municípios selecionados pelo desempenho positivo na Taxa de Atualização Cadastral, 278 responderam ao levantamento, o que corresponde a um retorno global de 66%. A tabela abaixo demonstra um equilíbrio na taxa de retorno dos cinco portes, variando de 62,5% (Porte V) a 68,0% (Porte II).

■ **TABELA 2: TAXA DE RETORNO DOS MUNICÍPIOS COM MELHOR DESEMPENHO, POR PORTE – 2013**

PORTE (Nº DE HABITANTES)	Nº DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS POR PORTE	Nº DE MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO	% DE RETORNO	Nº DE MUNICÍPIOS DO PORTE QUE RESPONDERAM / TOTAL DE MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM
1. Até 5.000	85	57	67,10%	20,50%
2. Mais de 5.000 a 20.000	128	87	68,00%	31,29%
3. Mais de 20.000 a 100.000	117	74	63,30%	26,62%
4. Mais de 20.000 a 100.000	75	50	66,70%	17,99%
5. Mais de 500.000	16	10	62,50%	3,60%
Total	421	278	66,03%	100,00%

7 O SIGPBF é um sistema que permite o acompanhamento de todas as ações de gestão relativas ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família. É destinado, especificamente, aos gestores e técnicos municipais e coordenadores e técnicos estaduais que trabalham na gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.

■ **TABELA 3: TAXA DE RETORNO DOS MUNICÍPIOS COM MELHOR DESEMPENHO, POR ESTADO— 2013**

REGIÃO E ESTADO	Nº DE MUNICÍPIOS COM MELHOR DESEMPENHO	Nº DE MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO	% DE RETORNO
Acre	7	7	100,00%
Amapá	7	2	28,60%
Amazonas	11	8	72,70%
Pará	15	6	40,00%
Rondônia	14	7	50,00%
Roraima	5	4	80,00%
Tocantins	15	11	73,30%
Alagoas	16	13	81,30%
Bahia	20	5	25,00%
Ceará	16	13	81,30%
Maranhão	18	18	100,00%
Paraíba	16	12	75,00%
Pernambuco	18	5	27,80%
Piauí	15	8	53,30%
Rio Grande do Norte	16	11	68,80%
Sergipe	16	7	43,80%
Espírito Santo	16	8	50,00%
Minas Gerais	23	18	78,30%
Rio de Janeiro	17	14	82,40%
São Paulo	23	16	69,60%
Paraná	21	14	66,70%
Rio Grande do Sul	21	11	52,40%
Santa Catarina	21	22	104,80%
Goiás	20	15	75,00%
Mato Grosso	18	9	50,00%
Mato Grosso do Sul	16	14	87,50%
Total	421	278	66,03%

Se analisado apenas o grupo de municípios que responderam, percebe-se uma maior participação do Porte II, seguido pelo Porte III. Já a participação do Porte V neste universo cai consideravelmente (3,60%). Percebe-se acima que a distribuição, por porte, do número de municípios que responderam ao questionário é similar à

distribuição, por porte, do número de municípios selecionados (última coluna da tabela 1), indicando, assim, pouco viés de resposta no que diz respeito aos portes.

No que se refere aos percentuais de devolutiva por região, observa-se uma distribuição relativamente equilibrada, sendo

que Norte e Nordeste apresentaram resultados na casa de 60% e Sudeste, Sul e Centro-Oeste, na casa de 70%.

Observados os percentuais de respostas segundo a distribuição por estado, houve uma variabilidade maior nas devolutivas. Nos estados do Acre, Maranhão e Santa Catarina, 100% dos municípios selecionados responderam ao questionário. Roraima, Alagoas, Ceará, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul também alcançaram boas taxas de participação de seus municípios – entre 80% e 88%.

2 Resultados

A) EQUIPES DO CADASTRO ÚNICO

No que se refere ao quadro de pessoal, buscou-se obter um desenho da composição da equipe em termos quantitativos e suas características (formação, tempo de experiência, etc.), alocação e forma de contratação.

Um primeiro elemento que merece destaque foi o fato de que a maioria (58,3%) dos gestores do Cadastro Único nos municípios com melhor desempenho em Atualização Cadastral exerce essa função há menos de 1 ano, tendo como referência a data de aplicação do questionário. Pouco mais de 27% estão no outro extremo, com 4 anos ou mais de exercício.

A princípio, este resultado poderia indicar que o tempo de atividade do responsável

pelo Cadastro Único no município não seria uma variável relevante para uma boa gestão. No entanto, observou-se que, diferentemente do que acontece com a maioria dos gestores, os demais profissionais vinculados ao Cadastro Único compõem a equipe há mais de um ano na maior parte dos municípios (62%). Deste modo, o fato de a equipe estar há mais de um ano na função pode estar associado ao bom desempenho da gestão do Cadastro Único, mesmo havendo troca do profissional responsável pelo setor.

A maioria dos gestores (51,8%) afirma que entre 2 e 5 pessoas dedicam todo o seu tempo de trabalho a atividades diretamente associadas ao cadastramento. O número de profissionais em dedicação exclusiva sobe à medida que aumenta o número de habitantes do município. Aproximadamente 40% dos municípios de Porte 1 (até 5.000 habitantes) possui apenas uma pessoa trabalhando com exclusividade nas atividades do Cadastro Único, já entre os municípios de Porte 5 (mais de 500.000 habitantes), 70% das gestões locais do Cadastro Único possuem mais de 15 funcionários de caráter exclusivo.

Quando observada a alocação destes profissionais em atividades específicas como realização de entrevistas e digitação dos formulários de cadastramento, percebe-se um número maior de entrevistadores em relação aos digitadores. Um percentual

tual de 45% dos municípios têm mais de 3 entrevistadores. Se analisada a quantidade de digitadores, o percentual de municípios que possuem mais de 3 destes profissionais cai para 32%.

Pouco mais da metade dos gestores consideraram a quantidade de profissionais envolvidos nas atividades do Cadastro Único insuficiente. Enquanto 46,4% deles estão satisfeitos com o quantitativo do seu quadro de pessoal, outros 53,6% avaliam a equipe como insuficiente para a realização das atividades. Esta avaliação negativa foi preponderante entre os gestores de municípios de Porte III e IV.

Quando perguntados sobre qual seria o quantitativo suficiente de profissionais, metade dos municípios de Porte 1 disseram que este quantitativo estaria entre 4 e 5. Por sua vez, todos os gestores de municípios de porte 5 evidenciaram que o quantitativo ideal seria superior a 15 profissionais.

Em relação ao tipo de vínculo dos profissionais envolvidos nas atividades do Cadastro Único, os resultados indicam que a maioria possui contrato temporário (54%). Este continua sendo um desafio para a estruturação do Cadastro Único e a manutenção da qualidade das informações cadastrais à medida que os contratos temporários tendem a gerar maior rotatividade da mão de obra envolvida e, com ela, menor experiência acumulada e menor capacidade das equipes. Por outro lado, indica que renovados esforços de ca-

pacitação devem ser empreendidos anualmente pelo MDS, pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e pelas gestões estaduais, aumentando o custo dessa ação para a sociedade.

No quesito escolaridade, 49,3% dos profissionais das gestões municipais do Cadastro Único têm ensino médio e 50% têm ensino superior. Observam-se ainda algumas variações regionais: enquanto no Norte e Nordeste predomina o ensino médio (71,1% e 60,9%, respectivamente), a formação com ensino superior se sobressai na maior parte dos municípios das demais regiões, chegando a 74,5% no Sul.

B) CAPACITAÇÃO

Os resultados do questionário indicaram que a maioria dos municípios teve profissionais capacitados nos últimos 12 meses: 66,6% deles foram capacitados pelo MDS ou pela gestão estadual, com foco no preenchimento dos formulários e na gestão. Já 54,3% dos municípios foram capacitados pela CAIXA sobre a Versão 7 do Sistema de Cadastro Único⁸.

É interessante ressaltar que a maior parte dos profissionais capacitados tende a permanecer na equipe. O nível de permanência dos profissionais capacitados chega a 84,5% nos municípios que tiveram apenas uma pessoa treinada na Versão 7 do Sistema de Cadastro Único e 80% nas localidades onde a capacitação foi oferecida a um número maior de colaboradores (entre 6 e 10).

C) ESTRUTURA

De modo geral, os postos de cadastramento situam-se em unidades de propriedade da prefeitura, situação encontrada em 59% dos municípios. O restante dos municípios opera em instalações alugadas.

De acordo com a maior parte dos entrevistados (41,7%), cada município conta com dois ou três computadores de uso exclusivo para a realização de atividades do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. Somente 1% (o equivalente a três municípios) não possui computador de uso exclusivo.

Todos os municípios avaliados possuem acesso à internet. Em aproximadamente 17% dos casos a conexão utilizada para acessar a Versão 7 do Sistema de Cadastro Único é de até 512 Kbps. Em 30,6% dos casos a velocidade da conexão supera os 512 Kbps, mas não ultrapassa um Mega. A maioria dos municípios já opera com conexões mais rápidas, entre 1 e 2 Megas (29,1%) e acima de 2 Megas (22,7%). Contudo, somando-se as duas categorias de menor velocidade, cerca de 47,6% dos municípios ainda operam com conexões aquém da necessidade do aplicativo *on line*. Desta feita, avalia-se que, mesmo para os municípios de boa gestão, ainda há um gargalo substantivo de conectividade.

A instabilidade da rede compromete o trabalho de inserção e atualização de dados no sistema em 39% dos municípios. Um total de 22,3% dos gestores responderam que algumas vezes a internet não funciona, porém isto não chega a prejudicar o trabalho. Outros 38,1% afirmaram não haver problemas de conexão, e que a internet “está sempre funcionando”.

D) ORGANIZAÇÃO DAS INCLUSÕES E ATUALIZAÇÕES CADASTRAIS

No que se refere aos processos de inclusão de novas famílias, é importante ressaltar que a visita domiciliar foi a forma mais comum de coleta de dados, mencionada em 73,7% dos municípios pesquisados. Esta é uma informação relevante, à medida que a visita domiciliar é a forma mais indicada para realização da entrevista, pois a proximidade do entrevistador com a realidade da família maximiza a qualidade da coleta de informações. O cadastramento nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) também se destacou, sendo adotado em 72,3% dos municípios. Em terceiro lugar, apareceram os postos de cadastramento na sede da gestão municipal do Cadastro Único, utilizados em 69% dos casos (esse quesito aceitava múltiplas marcações).

8 A Versão 7 do Sistema de Cadastro Único consiste em uma versão on line na qual os gestores municipais fazem a inclusão, alteração e/ou a exclusão dos dados das famílias diretamente na base nacional do Cadastro Único.

Em aproximadamente 40% dos municípios não foram relatadas dificuldades por parte das famílias para o cadastramento. Nos demais, os principais problemas são a falta de informação sobre o Cadastro Único (37,4%) e a falta de documentação civil (31,7%).

O dado anterior pode indicar linhas de ação importantes para potencializar as ações de inclusão de famílias com perfil Cadastro Único. Por um lado, é possível desenhar ações mais efetivas de documentação civil pelo Governo Federal, por outro, é preciso divulgar mais e melhor o Cadastro Único, de forma a alcançar de fato o entendimento do público-alvo para cadastramento.

Perguntados sobre as três principais formas de atualização cadastral, os gestores elencaram: os postos de cadastramento (47,8%), seguidos pelos CRAS/CREAS (32,7%) e pelas visitas domiciliares, neste caso, com uma participação bem menos expressiva, equivalente a 9% (esse quesito admitia múltiplas marcações).

Os gestores também foram questionados sobre sua percepção quanto às dificuldades das famílias para realizar a atualização cadastral. Aproximadamente 90% dos municípios identificaram dificuldades para a realização das atualizações. A maior delas seria o receio da família em perder os benefícios do Programa Bolsa Família, resposta fornecida por 81% dos municípios entrevistados. Outros 50% alertaram para o descon-

hecimento da necessidade de atualização, e 45% para a mudança de endereço (esse quesito admitia múltiplas marcações).

Estes resultados demonstram que ainda é grande a necessidade de ações de divulgação que esclareçam as regras do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para as famílias cadastradas, bem como sobre outros programas sociais que podem ser acessados por meio do Cadastro Único.

Com intuito de conhecer a dinâmica dos processos de entrevista, os gestores foram perguntados sobre o tempo gasto nos procedimentos de inclusão e atualização cadastral para uma família com até quatro pessoas. A maioria dos municípios leva no máximo 40 minutos para realizar a inclusão de novas famílias, enquanto são gastos, em média, 30 minutos para as atualizações cadastrais. O processo mais utilizado, seja para inclusão ou atualização, é o de cadastramento em formulário de papel, mas apenas 23% dos municípios declararam não efetuar qualquer inclusão cadastral direto no sistema. Nesse sentido, o grau de automação é grande, mas não supera o cadastramento em papel.

Questionados sobre as principais circunstâncias nas quais o município realiza visitas domiciliares, o motivo mais recorrente citado foi a averiguação de possíveis irregularidades no cadastramento advindas de denúncias (83,0%) e a inclusão das famílias em auditorias realizadas pelo MDS (75,3%).

Os dados indicaram ainda uma gradação na frequência com que os municípios adotam as visitas domiciliares em caso de desatualização cadastral: em primeiro lugar são priorizadas as famílias beneficiárias do PBF em situação de Revisão Cadastral (69,8%), seguidas pelas famílias com cadastros desatualizados há mais de 24 meses (48,9%) e por aquelas com cadastros desatualizados há mais de 48 meses (25,2%) – o quesito admitia múltipla marcação.

Assim, o processo anual de Revisão Cadastral, que elenca as famílias beneficiárias cujos dados cadastrais foram coletados há mais de 24 meses, é a motivação mais relevante dos municípios para realizar a atualização cadastral, sobressaindo-se em relação a qualquer outra forma de organização local de processos visando à atualização cadastral. Além disso, são ainda menos priorizados os cadastros que estão há mais tempo desatualizados.

Nesse sentido, verifica-se como os mecanismos de atualização instados pelos programas usuários do Cadastro Único, em especial pelo Programa Bolsa Família, são de importância fulcral para a atualização cadastral. Basicamente, há um mecanismo de dupla determinação: cadastros não utilizados para fins de políticas públicas vigentes tornam-se cadastros inutilizáveis para esse mesmo fim, à medida que, por conta de sua desatualização, deixam de

refletir a situação socioeconômica atual da família.

Por fim, buscando conhecer estratégias de mobilização que tenham resultados positivos, os gestores foram questionados sobre estratégias de comunicação adotadas para superar as dificuldades relacionadas à atualização cadastral. Dentre as múltiplas opções assinaladas, as mais recorrentes foram a divulgação de listagem das famílias que devem atualizar os dados nos postos de cadastramento (58,6%) e a divulgação por meio de rádio (57,2%). Destacaram-se também a divulgação das listagens de famílias em escolas (47,1%), a utilização de carros de som (40,7%) e a colocação de cartazes em locais públicos (39,2%).

E) LIMITAÇÕES E DIFICULDADES

A identificação de limitações e dificuldades para a gestão do Cadastro Único é um dos pontos centrais do Plano de Monitoramento. De forma geral, os problemas relacionados à Versão 7 do Sistema de Cadastro Único configuram-se como os mais frequentes na opinião dos gestores. Os erros e a indisponibilidade da Versão 7 foram apontados por 80,9% e 71,2% dos entrevistados, respectivamente. Os canais de comunicação com a CAIXA, agente operador do Cadastro Único, também estão entre as limitações percebidas por mais da metade dos municípios (52,2%), conforme a tabela a seguir.

■ **TABELA 4: LIMITAÇÕES DA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO – 2013***

LIMITAÇÕES/DIFICULDADES DA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO	%	N **
Erros do Sistema de Cadastro Único Versão 7.	80,9%	225
Indisponibilidade do Sistema de Cadastro Único Versão 7.	71,2%	198
Canais de atendimento da CAIXA insatisfatórios.	52,2%	145
Recursos humanos em quantitativo insuficiente.	46,0%	128
Meio de transporte em quantitativo insuficiente para ações do Cadastro Único.	43,2%	120
Conexão de internet insuficiente (lenta).	34,5%	96
Problemas relacionados às senhas de acesso aos sistemas do MDS.	33,5%	93
Canais de atendimento do MDS insatisfatórios.	32,0%	89
Dificuldades para encontrar as famílias.	30,6%	85
Recursos humanos pouco qualificados.	28,1%	78
Inadequação/Insuficiência de infraestrutura física para atendimento das famílias.	28,1%	78
Computadores em quantitativo insuficiente.	24,8%	69
Pouca articulação com as demais secretarias municipais.	23,7%	66
Dificuldade de acesso às listagens de famílias disponibilizadas pelo MDS.	18,4%	51
Falta de apoio e incentivo para a gestão do Cadastro Único por parte do MDS e/ou da Coordenação Estadual.	15,1%	42
Quantidade de demandas advindas do MDS.	10,1%	28
Desconhecimento ou pouca compreensão da legislação, orientações técnicas e informes do MDS.	10,1%	28
Período Eleitoral.	6,8%	19
Interferência de outros órgãos para o cadastramento, como o Ministério Público e o Judiciário.	2,2%	6
Outra(s).	10,4%	29
O município não enfrenta dificuldades.	1,1%	3

* A questão permitia mais de uma marcação.

** N° de municípios que responderam ao item.

F) ESTRATÉGIAS ADOTADAS PARA SUPERAÇÃO DE DIFICULDADES PERCEBIDAS

Diante das dificuldades apontadas, os gestores foram questionados sobre estratégias para mitigar as limitações enfrentadas. A compra de computadores e de outros equipamentos foi mencionada pela maior parte deles (60,4%). Também merece destaque o investimento em alternativas em relação à falta de pessoal,

como a contratação de equipe temporária para o cadastramento (47,5%) e o desenvolvimento de parcerias para a realização de busca ativa (45,3%).

A solicitação de apoio técnico à gestão estadual e a demanda por capacitação foram mencionadas por cerca de 1/3 dos entrevistados. Apenas 13,7% dos gestores disseram buscar interlocução permanente com o gestor federal.

■ **TABELA 5: ESTRATÉGIAS ADOTADAS PARA SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS DA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO ***.

ESTRATÉGIAS TOMADAS, RESULTANDO EM MELHORIA OU SOLUÇÃO PARA AS LIMITAÇÕES DA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO	%	N**
Compra de computadores ou outros equipamentos de informática.	60,4%	168
Contratação de equipes temporárias/ parcerias para ações de cadastramento.	47,5%	132
Desenvolvimento de parceria com equipes de outras políticas para ações de busca ativa.	45,3%	126
Solicitação de apoio técnico da Coordenação Estadual.	33,1%	92
Mobilização/solicitação de capacitações pelo gestor estadual e federal.	32,0%	89
Contratação de serviço de internet de banda larga.	30,9%	86
Compra de veículos (automóveis/motocicletas/barcos, etc., conforme necessidade local).	24,8%	69
Reforma/construção do local de cadastramento.	23,0%	64
Desenvolvimento de estudos para identificar a população mais pobre.	19,4%	54
Desenvolvimento de estratégias para inclusão de grupos tradicionais e específicos (catadores, extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, etc.).	16,2%	45
Realização de concurso público.	14,0%	39
Interlocução permanente com o gestor federal.	13,7%	38
Outra(s).	10,4%	29

* A questão permitia mais de uma marcação.

** N° de municípios que responderam ao item.

Por fim, instados a identificar as ações de maior importância para a garantia de uma boa gestão para o Cadastro Único, os gestores elegeram as ações intersetoriais como fundamentais para a efetiva gestão do Cadastro Único (82,7%), seguidas pela elaboração de um plano de ações (4,5%) e pela adoção de um modelo de capacitação continuada (44,6%).

Conclusão

Um monitoramento exige o exame contínuo de resultados e processos de uma determinada política ou programa, que por

sua vez demanda um conjunto de ferramentas e estratégias que permitam identificar tempestivamente suas vantagens e seus pontos frágeis. O desenvolvimento de um plano de monitoramento para o Cadastro Único advém de um processo de amadurecimento, cujos primeiros passos foram concretizados com a definição dos indicadores da qualidade da gestão.

Uma análise crítica destes indicadores ainda evidencia fragilidades, o que não impede a sua utilização como sinalizadores, sem a pretensão de que eles sejam assumidos como reflexo estrito da reali-

dade vivenciada em todos os municípios. O aperfeiçoamento destes instrumentos de diagnóstico, que devem estar em constante revisão, virá com sua utilização, potencializada com o desenvolvimento do aplicativo Monitora, a partir do qual os gestores estaduais e municipais têm acesso aos indicadores de gestão de forma sistemática e continuada.

A aplicação do questionário "Gestão do Cadastro 2013 - Monitoramento Municipal" para um universo determinado de municípios, com o objetivo de coletar

elementos importantes, gargalos e experiências bem-sucedidas de gestão, subsidiou a formulação das etapas subsequentes do Plano de Monitoramento da Gestão Municipal do Cadastro Único, em que dados foram coletados diretamente com os gestores municipais em reuniões presenciais.

Diante das informações coletadas, a equipe do Departamento do Cadastro Único do MDS identificou a necessidade de aprofundar as discussões acerca de três pontos centrais: a) composição das equi-

pes do Cadastro Único; b) práticas e ações que tenham surtido efeito positivo para superação de dificuldades e melhora da gestão do Cadastro Único; e c) os gargalos relacionados à operacionalização da Versão 7 do Sistema de Cadastro Único. Os dois primeiros pontos foram pauta das reuniões de trabalho com os municípios que responderam ao questionário, na etapa seguinte do Plano de Monitoramento, ocorrida ainda em 2013. Já as deficiências e entraves relacionados à tecnologia da informação subsidiaram a formatação de oficinas específicas sobre a V7, que devem ocorrer em 2014.

Os resultados do questionário foram utilizados ainda para permitir o desenvolvimento de outras ações, para além das atividades de monitoramento, visando ao aperfeiçoamento do Cadastro Único, inclusive na mobilização de outros atores na esfera federal. Os instrumentos e ações decorrentes dessa concertação serão explicitados oportunamente em outro texto.

Por fim, destaca-se o engajamento das três esferas de governo na busca da consolidação de um modelo sistemático de monitoramento, com o objetivo final de qualificar a gestão do Cadastro Único.