

## Governo Bolsonaro: implicações de curto e longo prazo para o Cadastro Único

### Bolsonaro Administration: short and long-term implications for the Cadastro Único

### Gobierno de Bolsonaro: implicaciones de corto y largo plazo para el Cadastro Único

Vitória Santil<sup>1</sup>

Diego Sanches Corrêa<sup>2</sup>

**Resumo:** Investigamos se repasses federais para serviços e programas socioassistenciais no Brasil estão suscetíveis a viés político. Nossa pergunta de pesquisa é: há motivações políticas nos repasses federais à assistência social municipal? Nossa hipótese é que o governo federal privilegia municípios governados por partidos da coalizão ao transferir recursos. Para testá-la, construímos um banco de dados com repasses ao SUAS, Cadastro Único e Bolsa Família, além da filiação partidária dos prefeitos entre 2017 e 2022. Estimamos a associação por meio de testes t de hipótese para diferença entre médias. Nossos resultados indicam que municípios da base aliada receberam mais recursos para o SUAS em todo o período estudado. No CadÚnico, por sua vez, os repasses foram similares, indicando relativo isolamento frente a fatores políticos.

**Palavras-chave:** Gestão Pública e Governança. Assistência Social. Sistemas de Informação Social (SIS). Cadastro Único.

**Abstract:** We investigated whether federal transfers to social welfare services and programs in Brazil are susceptible to partisanship. Our research question is: are federal transfers to municipal social welfare politically motivated? Our hypothesis is that the federal government favors municipalities governed by coalition parties when allocating resources. To test this, we built a dataset composed of transfers to SUAS, Cadastro Único and Bolsa Família, along with the party affiliation of mayors between 2017 and 2022. We estimated the association using t-tests for differences in means. Our results indicate that municipalities aligned with the federal government received more SUAS funding throughout the studied period. In contrast, transfers to CadÚnico were similar across municipalities, suggesting relative insulation from political factors.

**Keywords:** Public Management and Governance. Social Assistance. Social Information Systems (SIS). Cadastro Único.

<sup>1</sup> Estudante do curso de Bacharelado em Ciências e Humanidades na Universidade Federal do ABC (UFABC). ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-6857-744X>. E-mail: vitoria.santil@aluno.ufabc.edu.br.

<sup>2</sup> Professor Adjunto e Cientista Político da Universidade Federal do ABC (UFABC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1795-1158>. E-mail: diego.correa@ufabc.edu.br.

**Resumen:** Investigamos si las transferencias federales a los servicios y programas de bienestar social en Brasil son susceptibles al partidismo. Nuestra pregunta de investigación es: ¿existen motivaciones políticas en las transferencias federales a los municipios? Nuestra hipótesis plantea que el gobierno federal favorece a municipios gobernados por partidos de coalición al asignar recursos. Para comprobarlo, creamos una base de datos con transferencias al SUAS, Cadastro Único y Bolsa Família, junto con la afiliación partidaria de los alcaldes entre 2017 y 2022. Estimamos la asociación mediante pruebas t para diferencias de medias. Nuestros resultados indican que municipios alineados con el gobierno federal recibieron más fondos del SUAS. En cambio, las transferencias al CadÚnico fueron similares, sugiriendo relativo aislamiento frente a factores políticos.

**Palabras-clave:** Gestión Pública y Gobernación. Asistencia Social. Sistemas de Información Social. Cadastro Único.

**Submetido 16/05/2025**

**Aceito 23/09/2025**

**Publicado 20/10/2025**

## **Considerações iniciais**

Partimos da hipótese de que as configurações político-partidárias podem ter influência na alocação de recursos para a assistência social e para a gestão do Cadastro Único. Objetivamos identificar se, durante o Governo Bolsonaro, o volume de repasses financeiros diferiu sistematicamente entre municípios, a depender da sigla partidária do prefeito. Propositamos, também, verificar se o padrão de distribuição se mantém constante entre diferentes governos federais e se há efeito perceptível na efetividade da gestão municipal dos equipamentos socioassistenciais.

Neste trabalho, optamos por coletar e analisar estatisticamente o histórico de repasses entre 2017 e 2022 para cada município. O intuito é mapear o padrão de transferências nos últimos dois anos do Governo Temer (MDB) – 2017 e 2018 – e na totalidade do Governo Bolsonaro (PSL/PL) – de 2019 a 2022. Dado o grande volume de dados, a análise estatística foi realizada com auxílio do *software R*. Coletamos dados referentes aos repasses financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos municipais. Coletamos, também, a quantidade de atendimentos realizados em equipamentos socioassistenciais e as taxas de atualização cadastral no mesmo período – visando a mapear a gestão municipal da Assistência, a considerar que mais recursos possibilitam a melhoria dos serviços, o que deveria se refletir nos índices de gestão local. Ademais, identificamos a sigla partidária de cada prefeito, em três períodos entre 2017 e 2022, e classificamos cada município como governo ou oposição de acordo com seu alinhamento com o governo federal.

Para analisar os dados, calculamos a significância estatística da diferença entre a alocação de recursos para municípios de situação e oposição, por meio de testes t de hipótese. O objetivo é identificar se a distribuição de recursos é regular ou se beneficia aliados do governo federal desproporcionalmente, prejudicando a efetividade do atendimento socioassistencial na ponta, em que o poder local efetivamente administra o sistema. Concluímos que o partido do prefeito de cada município influenciou o recebimento de recursos para os fundos municipais de assistência social entre 2017 e 2022, especialmente durante o Governo Bolsonaro (2019-2022). Por outro lado, depreendemos que os repasses para o CadÚnico estiveram, significativamente, protegidos de viés político-partidário no período estudado.

Durante o processo de viabilização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), fez-se necessária a construção de um arcabouço técnico-informacional-material, capaz de

sistematização de informações, adequação de recursos humanos e de infraestrutura, capacidade tecnológica, estruturas normativas e capacidade de implementação de medidas complementares que precisam ser viáveis em diversas etapas da construção e da operacionalização contínua do sistema. Esse arcabouço é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que identifica e caracteriza a situação socioeconômica de famílias de baixa renda em todo o território nacional, a partir do qual é feita a seleção e integração das famílias nas diferentes políticas e programas sociais.

O CadÚnico é compreendido como uma rede sociotécnica formada por um amalgamado de dimensões técnicas, sociais e políticas (Antonio et al., 2021). Interações e articulações entre os agentes envolvidos são necessárias para a efetividade dessa rede (Oliveira; Faleiros; Diniz, 2015). Identificamos o município como “lócus privilegiado” e ator central dessa cogestão (Deus Neto; Pereira; Deus, 2020, p. 233). À medida que os aparatos do SUAS e de gestão do Cadastro se tornam mais imbricados, a política de governo e o aparato socioassistencial do Estado se tornam irrevogavelmente dependentes. As interações entre âmbitos federal e locais são essenciais, dado que, efetivamente, é a atuação local que possibilita a operacionalização do SUAS e alcanga diretamente a população. Decisões orçamentárias do Executivo Federal e a efetividade da gestão dos recursos nos municípios foram identificadas como nucleares para o funcionamento do CadÚnico, o qual é visceralmente dependente da contínua articulação entre os entes federativos.

Objetivamos, com este trabalho, investigar como se deu a cogestão descentralizada da assistência social *vis-à-vis* a gestão centralizada do CadÚnico pelo governo federal e governos municipais nos últimos anos, observando as decisões sobre alocação de recursos. Nossa análise abrange parte do período em que Michel Temer (MDB) exerceu a Presidência – 2017 e 2018 – e o governo de Bolsonaro (PSL/PL) – de 2019 a 2022. Ao examinar essa série histórica, constatamos que a distribuição desigual de recursos, quando considerada a filiação partidária do prefeito durante toda a administração Bolsonaro, é continuidade de um padrão estabelecido anteriormente, presente, também, no Governo Temer. Outrossim, analisamos se isso afeta na prática a gestão dos serviços socioassistenciais a partir da análise dos recursos alocados ao CadÚnico e comportamento de indicadores de gestão (registro de atendimentos e taxas de atualização cadastral). Identificamos que a alocação de recursos para o Cadastro seguiu tendência de equilíbrio em todo o período observado. Buscamos, a partir dos resultados,

esclarecer a influência que articulações situacionistas e filiações partidárias têm na gestão governamental.

### **Proteção social e assistência social**

Ahmad et al. (2011, p. 7, tradução nossa) compreendem proteção social como “ações públicas para remover ou reduzir privações ou vulnerabilidades”, quer estas sejam crônicas, quer temporárias. É uma abordagem que reconhece os limites de modelos prontos emprestados de países desenvolvidos e busca compreender, a partir de especificidades e contextos diversos, como avançar a proteção social em países emergentes e subdesenvolvidos (Holzmann; Jørgensen, 2001; Heeks, 2002; Van Ginneken, 2005; Barrientos, 2011).

No Brasil, as políticas de proteção social estão concentradas nos pilares da Seguridade Social, estabelecida a partir da Constituição Federal de 1988 e a constitucionalização de direitos sociais. O Estado, articulado em todas as suas esferas (federal, estadual e municipal), tem papel primordial na articulação da Seguridade Social, compreendida como o conjunto de sistemas e políticas relacionadas à Previdência Social (contributiva), Assistência Social (distributiva) e Saúde (redistributiva). No entanto, uma estratégia mais ampla de proteção social nacional ainda é necessária, no sentido de contribuir para o desenvolvimento e melhores condições de vida, e não apenas possibilitar a compra de mais bens materiais e serviços (Griffin; McKinley, 1992). Guhan (1994) concorda que sistemas de seguridade social, nesse contexto, devem ser complementados e integrados às políticas de combate à pobreza e de inclusão social, buscando incluir toda a população sob sua égide e reduzir o ônus da desigualdade sobre a parcela mais necessitada da população, bem como possibilitar a superação da pobreza, caracteristicamente multidimensional, persistente e intergeracional.

Van Ginneken (2005) afirma que a parte majoritária dos cidadãos não abarcados pelos sistemas contributivos de seguridade social está no setor informal, tanto urbano quanto rural. Esses trabalhadores não fazem parte de sistemas estatutários de Previdência, nem conseguem contribuir individualmente a partir de sua própria renda, geralmente insuficiente para as necessidades mais básicas. Grupos vulneráveis dependem, então, de outro componente da Seguridade Social: a Assistência Social. No Brasil, observa-se uma predominância de transferências de renda e pensões não contributivas, buscando abranger a imensa maioria da

população, excluída de regimes contributivos (Schwarzer; Querino, 2002; Vaitsman; Andrade; Farias, 2009; Barrientos, 2011).

Essas ideias convergem quanto à ineficiência do sistema unicamente contributivo em países com grandes grupos em situações de vulnerabilidade variadas. O Brasil convive historicamente com desigualdades, e as demandas pela expansão de direitos sociais não cessaram por um momento sequer desde a reconstitucionalização de 1988. Apesar do fortalecimento de noções neoliberais sobre a eficiência do Estado e seu papel na economia no fim dos anos 80, o modelo de proteção social dos países desenvolvidos, majoritariamente contributivo, não atende às necessidades da ampla parcela vulnerável da população brasileira. Proteção social e Seguridade Social ganham protagonismo no debate de políticas públicas ao mesmo tempo em que uma nova configuração política se delineia com a promulgação da Constituição de 1988. A descentralização do poder e o protagonismo do poder local na gestão governamental tornam a atuação do município central para a viabilização de políticas públicas (Palermo, 2000).

Após a constitucionalização dos direitos sociais em 1988, a regulamentação da política de assistência social no Brasil ocorreu em 1993 com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), da qual decorre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004. Esta, por sua vez, estruturou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2005 pela Resolução n. 130, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Souza; Ribeiro, 2020). O CNAS é a instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único; faz parte do conjunto de comitês e conselhos municipais e estaduais que participam da gestão descentralizada (Chagas et al., 2003). Ainda, fez-se necessária uma estrutura informacional para viabilizar a tarefa em seus diversos aspectos: sistematização de informações, adequação de recursos humanos e de infraestrutura, capacidade tecnológica, estruturas normativas e capacidade de implementação de medidas complementares que precisam ser viáveis em diversas etapas da construção e do funcionamento da estrutura.

### **A construção de um cadastro para políticas sociais nacional e unificado**

A cidadania é precarizada quando faltam estruturas para dar viabilidade a políticas de proteção social. Precisava-se construir o arcabouço técnico-informacional-material que permitiria ao Estado viabilizar amplas políticas sociais para garantir a justiça social.

Os Sistemas de Informação Social (SIS) – ou Sistemas de Informação (SI) – são descritos por Antonio et al. (2021) como redes sociotécnicas, cuja Infraestrutura de Informação (II) compreende os processos, normas e materialidades que viabilizam seu funcionamento e objetivam prover serviços ao cidadão. Consideradas as condições nacionais, um SIS precisaria ser habilitado para algumas tarefas complexas. As proporções continentais do território com números abissais de pobreza e miséria, a organização descentralizada do poder, a autonomia dos estados e municípios e o imperativo constitucional que determina que o Estado deve prover condições para ampla participação popular e direta são alguns dos principais elementos a serem observados.

O Cadastro Único é o SIS unificado que identifica e caracteriza a situação socioeconômica de famílias de baixa renda em todo o território nacional. É, portanto, o instrumento central de viabilização de políticas e programas socioassistenciais destinados à redução da pobreza e das desigualdades, como programas de Transferência de Renda Condicionada (TRC). Sua II abarca uma extensa quantidade de informações territorializadas que permitem ao Estado atuar de forma mais eficaz no combate às desigualdades sociais, além do conjunto de tecnologias (*softwares*, atualizações técnicas, conectividade de rede), de recursos humanos (capacitação profissional, contratações para ampliação do atendimento) e infraestrutura material (Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Postos de Cadastramento, fichas de cadastramento etc.) (Torres, 2010; Antonio et al., 2021). O Cadastro é, também, uma ferramenta de vigilância social, amplamente utilizado no planejamento, na execução e na fiscalização de políticas públicas (Souza; Ribeiro, 2020).

A operacionalização do Cadastro Único ganhou forma em 2003, durante o primeiro Governo Lula (PT), que durou de 2003 a 2007, apesar de estar prevista desde 2001 pelo Decreto Presidencial n. 3.877. Acompanhou o processo de unificação dos programas sociais até então existentes (como o Bolsa Escola e Bolsa Alimentação) no Programa Bolsa Família, buscando corrigir a fragmentação dos programas e de seus bancos de dados (Torres, 2010; Antonio et al., 2021). A integração entre os diferentes sistemas resultou na construção de um cadastro intersetorial e transsetorial. No que diz respeito ao desenho inicial do sistema, as desigualdades regionais e socioeconômicas se contrapuseram à escalabilidade tecnológica e às articulações políticas e sociais. A forte influência política o tornava vulnerável e prejudicava sua gestão

continuada. Essa influência tinha efeitos prejudiciais ao seu funcionamento, como apagão de dados municipais da gestão anterior, efetivamente zerando qualquer progresso; baixas taxas de atualização cadastral; e multiplicidade e inconsistências nas informações (Torres, 2010). Era preciso reduzir a influência política por intermédio de adequações no sistema (Antonio et al., 2021).

Paulatinamente, foram operacionalizadas mudanças que buscavam corrigir as inconsistências da estrutura inicial. Novos arranjos permitiram avanços na efetividade e reforçaram potencialidades do sistema, tornando-o peça imprescindível na leitura do território e no esforço de inclusão social desde então<sup>3</sup>. As potencialidades do Cadastro Único ultrapassam aquelas de um banco de dados, fazendo mais sentido analisá-lo a partir dos elementos sociais e técnicos que o compõem (Antonio et al., 2021). O nível de complexidade necessário para operacionalizar um SIS dessas proporções envolve questões técnicas, mas também sociais e políticas (Heeks, 2002; Feitosa, 2010; Stahl, 2011; Antonio et al., 2021). Interações e articulações entre os agentes envolvidos se tornam cruciais para a efetividade do SIS (Vaitzman; Andrade; Farias, 2009; Oliveira; Faleiros; Diniz, 2015; Carvalho, 2020). Para Feitosa (2010), a importância da atuação do governo federal na habilitação do CadÚnico não deve obscurecer o fato de que negociações e compromissos foram centrais no processo.

### O Estado brasileiro na gestão do Cadastro Único

Antonio et al. (2021) introduzem três dimensões de escalabilidade do CadÚnico: tecnológica, política e geográfica. A escalabilidade política é protagonizada pelo governo em todos os seus âmbitos e decorre da atuação estatal para alocação de recursos e priorização de certas políticas em detrimento de outras. A complexidade política se coloca interconectada e indissociável das capacidades e lacunas tecnológicas da cobertura territorial da proteção social, e o processo decisório é fortemente influenciado pelo contexto político. A distribuição das competências favorece uma configuração que encontra “no município um lócus privilegiado de culminância das ações” (Deus Neto; Pereira; Deus, 2020, p. 233). O poder local está mais bem posicionado para efetuar adaptações e identificar as especificidades e vulnerabilidades no âmbito municipal (Souza; Ribeiro, 2020). A possibilidade de adaptações é particularmente

<sup>3</sup> Há críticas, no entanto, ao esforço de o Estado empregar essas potencialidades para identificar demandas coletivas e efetivamente agir sobre elas (Sposati, 2021).

relevante em um país de proporções continentais, como o Brasil, visto que as muitas realidades locais dificilmente podem ser compreendidas plenamente pelo governo federal sem o protagonismo dos municípios – na organização e sistematização das informações, nas materialidades (como é o caso da escolha de localidade para instalações dos CRAS e CREAS) e na gestão atualizada e continuada dos cadastros (Souza; Ribeiro, 2020; Antonio et al., 2021).

Também é verdade que a ação do governo federal se faz imprescindível, particularmente em função de suas competências relacionadas ao cofinanciamento, fiscalização e gestão normativa do CadÚnico. Os serviços e programas socioassistenciais que atendem o cidadão frequentemente demandam a atuação do SUAS e do CadÚnico, de forma que se tornam quase indecomponíveis. O SUAS é o sistema de serviços que organiza, gera e oferta serviços socioassistenciais – dentre os quais está o cadastramento no SIS. Já o CadÚnico é o sistema informacional que incide sobre a gestão coordenada das políticas de assistência social ao operacionalizar transferências de dados e recursos. O SUAS atua de forma independente do Cadastro, principalmente em instâncias emergenciais ou pontuais – o atendimento emergencial dispensa registro formal no primeiro momento; acolhimentos breves e direcionamentos a outros serviços, por sua vez, também podem ser ofertados ao cidadão sem necessidade de registro no sistema. O acesso por meio do cadastro se torna indispensável quando o contexto envolve acompanhamentos de médio e longo prazo e acesso aos programas sociais.

Conforme as distinções de finalidade entre o SUAS e o CadÚnico, os critérios de acesso também diferem. O SUAS abrange todos os municípios do país, bem como todo e qualquer cidadão em situação de vulnerabilidade e independente de renda; atua por demanda, e não apenas diretamente com as famílias, como também com as comunidades territorializadas. Por outro lado, renda familiar per capita de até meio salário-mínimo é o critério de elegibilidade para registro no CadÚnico, sendo que diferentes programas têm critérios distintos. A interseção está na interdependência entre gestão federal e local. Enquanto a gestão do CadÚnico é centralizada no governo federal, operacionalizada pelos municípios, a gestão do SUAS é compartilhada, cofinanciada pelos entes federativos e executada pelos municípios; ambos estão vinculados ao MDS. Nesse contexto, os programas e serviços interdependentes funcionam a partir de um duplo vínculo institucional – a exemplo do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que requerem cadastro e fiscalização de condicionalidades no SIS

e acompanhamento no SUAS pelos equipamentos socioassistenciais, principalmente CRAS e CREAS.

Parte significativa do orçamento para a assistência social é alocada por meio de transferências fundo a fundo do governo federal (FNAS) para os entes estaduais e municipais, discriminadas por bloco de financiamento (Souza; Ribeiro, 2020). Os repasses devem ser gastos integralmente com a manutenção e aprimoramento do Cadastro Único e do PBF. O manual elaborado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) para guiar essa gestão reconhece a interdependência entre o aparato da assistência social e do CadÚnico/PBF, pontuando a possibilidade de ampla discricionariedade local na utilização dos repasses. Os recursos financeiros podem ser utilizados para custear despesas com a aquisição de infraestrutura de TI (*notebooks*, impressoras etc.), com a capacitação de profissionais que trabalham com os dados do CadÚnico, medidas de integração cadastral entre bases e investimento em estudos e pesquisas e melhorias nos espaços de gestão descentralizada (CRAS, CREAS), como pintura e adequação elétrica (Brasil, 2018).

O Ministério do Desenvolvimento Social/da Cidadania (MDS/MC)<sup>4</sup> é o gestor do FNAS. Parte do processo de repasses para os blocos de financiamento é ainda composto pelo monitoramento e fiscalização contínuos. A Portaria n. 360/2005 marca o início de repasses objetivando promover a atualização cadastral e a efetividade do sistema, o que pode ser considerado um importante momento de escalabilidade política (Antonio et al., 2020). Eventualmente, o mecanismo se solidificou no Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família, (IGD-M/PBF), mediante a Portaria n. 754/2010 do MDS, especificando o cumprimento das condicionalidades que determinam o acesso e valores. A gestão continua frequentemente avança via Portarias Ministeriais e Interministeriais. O governo federal atua com os municípios na capacitação de profissionais, adequações tecnológicas e de infraestrutura. Exemplos de responsabilidades compartilhadas são a busca ativa por cidadãos elegíveis para cadastramento via barco em regiões remotas ou a atuação pontual para ampliar a conectividade de rede em municípios sem acesso adequado à internet ou sem a infraestrutura para operar o CadÚnico (Torres, 2010). É ainda responsabilidade da gestão local executar as políticas socioassistenciais por intermédio da designação de gestores para os

<sup>4</sup> O MDS esteve incorporado ao Ministério de Cidadania (MC) entre 2019 e 2022. As siglas MDS e MC serão utilizados intercaladamente, de acordo com a nomenclatura mais adequada ao período.

órgãos municipais (responsáveis finais pelo direcionamento do orçamento), garantia da infraestrutura, de recursos humanos e gestão dos equipamentos socioassistenciais.

Há uma relação de complementaridade indispensável entre os níveis de governo na gestão do CadÚnico desde sua criação. Essa interdependência perdura porque é inerente à estrutura descentralizada de implementação de políticas públicas prevista na Constituição de 1988. Por um lado, isso ocorre por meio do SUAS e da infraestrutura dos serviços socioassistenciais operacionalizada nos municípios (Sposati, 2021); por outro, pelo governo federal, a partir do MDS. A política de assistência social, política de Estado, tornou-se indissociável do CadÚnico, política de governo, desde pouco depois de sua concepção. Compreende-se, assim, que a atuação e articulação governamental, particularmente entre governo federal e municípios, foi central para a transição de um sistema fragmentado e precário para um SIS, que é a base de políticas sociais, como o Programa Bolsa Família. Todavia, Oliveira, Faleiros e Diniz (2015) alertam que a descentralização pode aprofundar as desigualdades se as especificidades de cada região não forem observadas, uma vez que o equilíbrio entre gestão centralizada e autonomia local facilita a cogestão. Nessa conjuntura, as potencialidades positivas de uma gestão descentralizada são apenas tão significantes quanto a capacidade de neutralizar as potencialidades negativas (Vaitzman; Andrade; Farias, 2009).

Pesa ainda, sobre toda essa complexidade, o elemento da descontinuidade administrativa. Conforme argumentado por Spink, Clemente e Kepke (2001), é esperado que transições de governo impliquem a ruptura com políticas da gestão anterior, independentemente da relevância ou efetividade delas. Em 2006, Marques e Mendes (2006) identificaram esse problema ao analisar o papel do Programa Bolsa Família na sociedade brasileira: “esses programas não constituem um direito e sim uma benesse governamental, que pode ser alterada sem grandes discussões a depender do gosto e do interesse do presidente de plantão” (Marques; Mendes, 2006, p. 70).

Em outras palavras, a vontade política e a articulação intergovernamental dos governos de ocasião são relevantes para manter a operabilidade do CadÚnico de maneira que não prejudique a população que depende das políticas de assistência social. É preciso criar condições continuamente. O Estado brasileiro, em seus diferentes âmbitos, é o principal responsável pelo esforço por trás da estrutura que permite a viabilidade dessas políticas sociais focalizadas, que são a base de sustentação da assistência social por alcançar milhões de

beneficiários. Observar como o cofinanciamento do CadÚnico e do SUAS se efetivou no período estudado (2017-2022) nos possibilita investigar se, e como, articulações políticas situacionistas podem causar efeitos prejudiciais na qualidade do serviço ofertado pelos municípios tanto ao público-alvo dos programas sociais quanto às políticas socioassistenciais do SUAS.

### **Gestão descentralizada do Cadastro Único no Governo Bolsonaro (2019-2022)**

Desde sua criação, o Cadastro Único passou por uma série de modificações. A atenção com a questão social dispensada pelos primeiros dois mandatos de Lula da Silva (PT) entre 2003 e 2011 foi central na articulação do Cadastro Único, e a análise do período posterior apresenta uma oportunidade para verificar o nível de influência que ciclos políticos podem ter em estruturas e instrumentos de gestão descentralizada. Durante o Governo Bolsonaro (PSL/PL) – entre 2019-2022 –, por exemplo, houve relatos de viés ideológico na distribuição de verbas<sup>5</sup>. A atuação do governo federal na gestão da assistência social pode ser observada, também, pelas lentes dos atores envolvidos nos processos participativo, deliberativo e de controle social, fundamentais na gestão do SUAS (Chagas et al., 2003). Destacamos três aspectos dos debates mais presentes no período: continuidade e agravamento do déficit orçamentário, enfraquecimento do processo participativo e enfraquecimento do princípio de gestão descentralizada, “fomentando [...] no país uma lógica de desproteção social” (CNM, 2021a, p. 7).

Uma drástica redução do orçamento destinado ao SUAS contribuiu para a precarização do sistema<sup>6</sup>. Orçamento abaixo do proposto e execução incompleta parecem ter sido o padrão desde que os efeitos da Emenda Constitucional n. 95/2016 se impuseram. O ano de 2020 foi o mais crítico, com queda de 24% do orçamento para a gestão e manutenção do SUAS (CNM, 2021a). Dada a forma como se organiza o SUAS e como este se entrelaça com o CadÚnico em uma gestão híbrida, o governo federal, a partir de atos normativos do MDS/MC, pode influenciar diretamente sobre a assistência social nos municípios:

<sup>5</sup> O Globo, 2020: No governo Bolsonaro, prefeitos de partidos de oposição recebem menos verbas federais. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/no-governo-bolsonaro-prefeitos-de-partidos-de-oposicao-recebem-menos-verbas-federais-1-24589956>. Acesso em: 22 mar. 2025.

<sup>6</sup> Congresso em Foco, 2022: Gestão Bolsonaro cortou em mais de 70% repasses para assistência social. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/30213/gestao-bolsonaro-cortou-em-mais-de-70-repasses-para-assistencia-social>. Acesso em: 23 mar. 2025.

Em uma cidade, é avaliado pelo governo federal: a qualidade do preenchimento, a quantidade de novos cadastros, os cadastros atualizados, as ações de cumprimento de condicionalidades pelas famílias beneficiárias. A recompensa pelo sucesso é operada pela transferência de recursos financeiros pelo IGD-PBF [...]. Aqui reside um dos medos municipais: estaria a gestão federal a alterar o modo de preenchimento do CadÚnico retirando o repasse do IGD-PBF? (Sposati, 2021, p. 194).

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2021a) denunciou o processo decisório do período como prejudicial à autonomia municipal. Um exemplo é a Portaria n. 2.362/2019, do então Ministério da Cidadania, que alterou elementos do cofinanciamento do SUAS e fragilizou a situação orçamentária dos municípios<sup>7</sup>. Além disso, o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, comprometeu a gestão do SUAS ao determinar a extinção de colegiados sob certas circunstâncias: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), a Mesa Nacional de Gestão do Trabalho e o Núcleo Nacional de Educação Permanente (NUEP) seriam suspensos de acordo com o decreto<sup>8</sup>. Trata-se de instâncias de pactuação e deliberação, previstas na LOAS e na Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS, 2012). Em julho do mesmo ano, o decreto foi suspenso por deferimento parcial de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 6.121/2019) no Supremo Tribunal Federal, reconhecida a matéria como de decisão unilateral, usurpando a competência do Congresso e enfraquecendo as instâncias de controle social, de participação popular e de pactuação federativa.

O CadÚnico foi instrumental para a operacionalização do Programa Auxílio Emergencial, benefício extraordinário aprovado durante a emergência sanitária da pandemia da covid-19. Contudo, a alteração de critérios cadastrais foi indicada como causadora de distorções nas informações quanto da inclusão de cadastros para distribuição do Auxílio Emergencial (AE) e remodelagens que resultaram no Programa Auxílio Brasil (PAB)<sup>9</sup>. O momento de criação do PAB representa, também, um movimento de desvinculação da burocracia do Cadastro Único da Assistência Social e do PBF/PAB, por meio da criação de uma Secretaria

<sup>7</sup> CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Assistência Social:** portaria traz insegurança orçamentária para os Municípios; alerta CNM. Brasília, DF: CNM, 2020. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/assistencia-social-portaria-2-362-19-traz-inseguranca-orcamentaria-para-os-municipios-alerta-cnm>. Acesso em: 10 fev. 2025.

<sup>8</sup> Ata da 275<sup>a</sup> reunião ordinária do CNAS, realizada em 08 e 09 de maio de 2019, p. 23.

<sup>9</sup> Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Auxílio Brasil (PAB). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/26/C7/6D/7C6719104CE08619E18818A8/014.769-2023-9-VR%20-%20Auditoria%20Bolsa%20Familia.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2025.

do Cadastro Único, separada da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), com postos de cadastramentos destacados dos CRAS, CREAS e outros equipamentos públicos da assistência. Aventou-se, na mídia, a intenção de enfraquecer o papel dos municípios diante dessas medidas<sup>10</sup>. De fato, dada a gestão híbrida que se instalou no decorrer dos anos, seria inevitável um enfraquecimento do SUAS, na medida em que muito do orçamento federal direcionado ao MDS e dedicado ao CadÚnico sustenta, também, o funcionamento das políticas e serviços socioassistenciais. Ademais, destacou-se a insuficiente participação popular no processo: “foi instalada silenciosamente [...], tudo se passou no interior da burocracia estatal federal” (Sposati, 2021, p. 190).

A falta de diálogo e articulação com o MC foi apontada pela CNM (2021b) em Informativo sobre o Auxílio Brasil publicado em novembro, destacando que o serviço é prejudicado quando o poder local, responsável por operacionalizar o Cadastro em cada cidade, é excluído do processo decisório. O adequado funcionamento do CadÚnico depende da articulação entre todos os agentes envolvidos e da solidez da estrutura técnica, normativa, organizacional e material sobre a qual se sustenta. É imprescindível um sistema político descentralizado para o funcionamento e manutenção do SIS e da assistência social.

É nesse sentido que investigamos como as relações entre os entes federativos e os ciclos políticos podem interferir na efetividade e eficiência de estruturas fundamentais para o bem-estar da sociedade. Ao analisar o padrão de repasses financeiros do governo federal durante a gestão de Bolsonaro (2019-2022) para os fundos municipais entre aliados do governo e oposição, foi possível avaliar o peso do viés político na alocação de recursos públicos.

## **Metodologia**

Dada a relevância das interações entre governo federal e municípios, e considerando a influência de contextos políticos e partidários na gestão governamental, buscamos analisar se há vieses na transferência de recursos, em virtude da filiação partidária dos prefeitos. Decisões orçamentárias do Executivo Federal sobre os repasses fundo a fundo para cofinanciamento do SUAS e a efetividade da gestão desses recursos nos municípios são nucleares para o

---

<sup>10</sup> UOL, 2021: Governo quer reduzir papel de municípios para cortar custo do Bolsa Família. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/25/governo-quer-esvaziar-papel-de-municípios-no-cadastramento-do-bolsa-família.htm>. Acesso em: 23 mar. 2025.

funcionamento do CadÚnico – e visceralmente dependentes da contínua articulação entre os entes federativos.

Delimitamos o período 2017-2022, que abarca dois anos da presidência de Michel Temer do MDB (2017-2018) e todo o mandato de Jair Bolsonaro do PSL/PL (2019-2022). Optamos pelo método quantitativo-estatístico e coletamos dados para mapear a alocação de recursos do Fundo Nacional aos fundos municipais e analisar, estatisticamente, se valores mais altos são alocados sistematicamente a prefeitos de partidos aliados. Em termos metodológicos, nossa análise segue abordagem quantitativa e tem natureza aplicada, tratando da gestão do CadÚnico e das políticas socioassistenciais a partir de dados oficiais. Estruturamos nosso desenho de pesquisa com vistas a produzir resultados com potenciais implicações para a implementação da política nacional de assistência social, dado que vieses políticos na transferência de recursos federais geram distorções quanto aos seus objetivos constitucionais. Além disso, nosso objetivo é descritivo: buscamos apenas estimar o grau de associação entre as variáveis dependentes e independentes, sem investigar, empiricamente, os mecanismos que possam explicar essa associação. Finalmente, este trabalho é um estudo de caso. Analisamos o financiamento e gestão da política brasileira de assistência social para avaliar seus vieses políticos. A identificação desses vieses nessa política pública específica, por certo, encoraja a investigação de fenômenos semelhantes em outras políticas sociais brasileiras. Os dados foram coletados de fontes públicas, sistematizados num banco de dados e analisados estatisticamente por meio de testes t de hipótese para a diferença entre médias de municípios governados por partidos da base aliada federal e municípios governados pela oposição.

Coletamos dados anuais para o período entre 2017 e 2022 relativos a 5.568 municípios, desconsiderando apenas Fernando de Noronha (PE) e o Distrito Federal. Optamos pela inclusão dos anos 2017 e 2018 – Governo Michel Temer – para comparar a regularidade do fluxo de repasses entre sua administração e a de seu sucessor, Bolsonaro, que presidiu o país entre 2019 e 2022. Os dados abarcam os repasses do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais, na totalidade dos blocos de financiamento e, especificamente, para gestão do CadÚnico. Contemplam, também, a gestão feita a partir desses repasses, representada pelos índices de atualização dos cadastros no SIS e pela quantidade de atendimentos individualizados registrados nos postos de cadastramento e atualização. Todos os valores foram, então, calculados como proporção da quantidade de famílias cadastradas no CadÚnico por município.

Identificamos, ademais, o partido político de cada prefeito e a posição da legenda em relação ao governo federal, buscando discriminar entre situação e oposição.

O banco de dados pode ser dividido em duas partes<sup>11</sup>. A primeira se refere à trajetória da gestão do CadÚnico e compreende as seguintes variáveis:

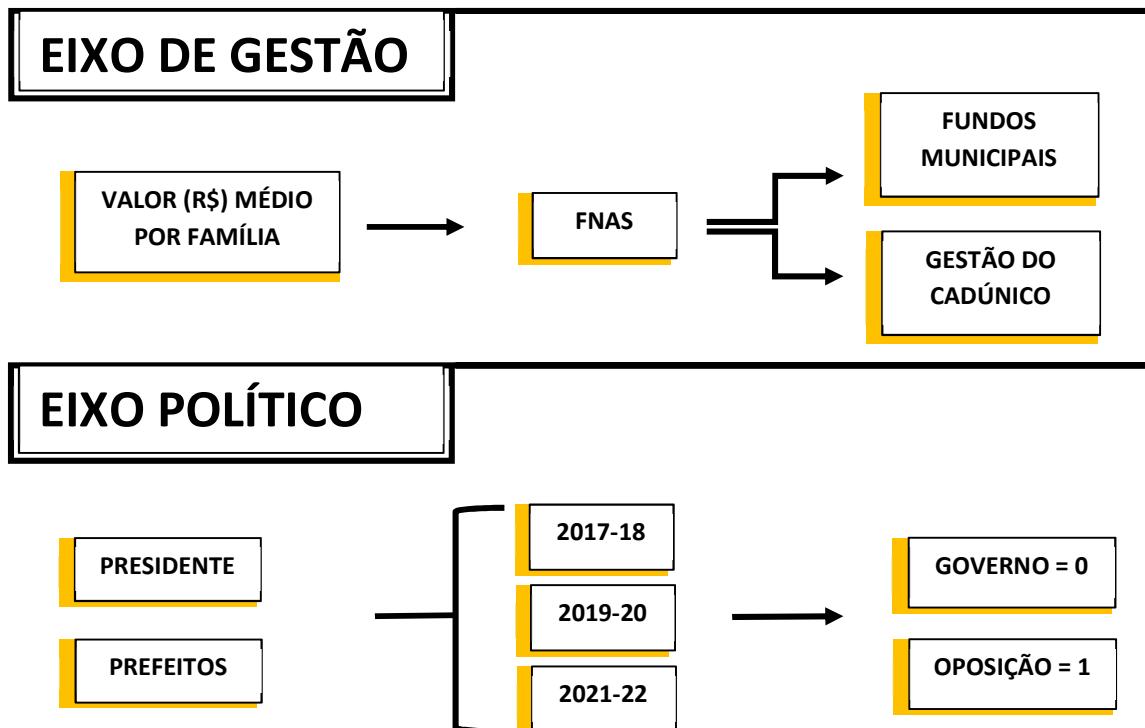
- A. valor médio (por família cadastrada) repassado do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);
- B. valor médio (por família cadastrada) repassado do Índice de Gestão Descentralizada (IGDM-PBF) para a gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único/do Programa Auxílio Brasil;
- C. taxa de atualização cadastral do Cadastro Único (porcentagem em relação à quantidade de famílias cadastradas com renda familiar de até meio salário-mínimo);  
e
- D. quantidade de atendimentos realizados nos CRAS, CREAS e Centros POP (porcentagem em relação a quantidade de famílias cadastradas).

A segunda parte trata da articulação política. Compilamos os resultados eleitorais a partir da plataforma de Estatísticas Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>12</sup>, considerando as eleições ordinárias de 2016 (mandato 2017-2020) e de 2020 (mandato 2021-2024), para identificar o partido dos prefeitos eleitos nos municípios. Mudanças de gestão (por cassação de chapa, renúncia ou falecimento) afetam cerca de 0,7% da amostra. Ao ter em vista a mudança de gestão do governo federal em 2019 e dos governos municipais após as eleições de 2020, consideramos 3 períodos de análise (2017-2018, 2019-2020, 2021-2022). Cada município foi classificado como GOVERNO (0) ou OPOSIÇÃO (1) em cada um dos períodos, elencando como critério a presença ou não do partido do prefeito na coalizão do governo federal. Foram realizados testes t de hipótese para verificar se a média de repasses para municípios governados por partidos da base do governo federal foi superior em relação a municípios governados por partidos de oposição. A Figura 1 sintetiza a estrutura do banco de dados coletados utilizados em nossa análise.

<sup>11</sup> O banco dos dados reunidos para essa análise, o livro de códigos correspondente e o arquivo de texto do *script* utilizado no R estão disponíveis em: [dx.doi.org/10.6084/m9.figshare.27411300](https://doi.org/10.6084/m9.figshare.27411300).

<sup>12</sup> TSE Estatísticas. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

Figura 1 – Esquema do conjunto de dados coletados



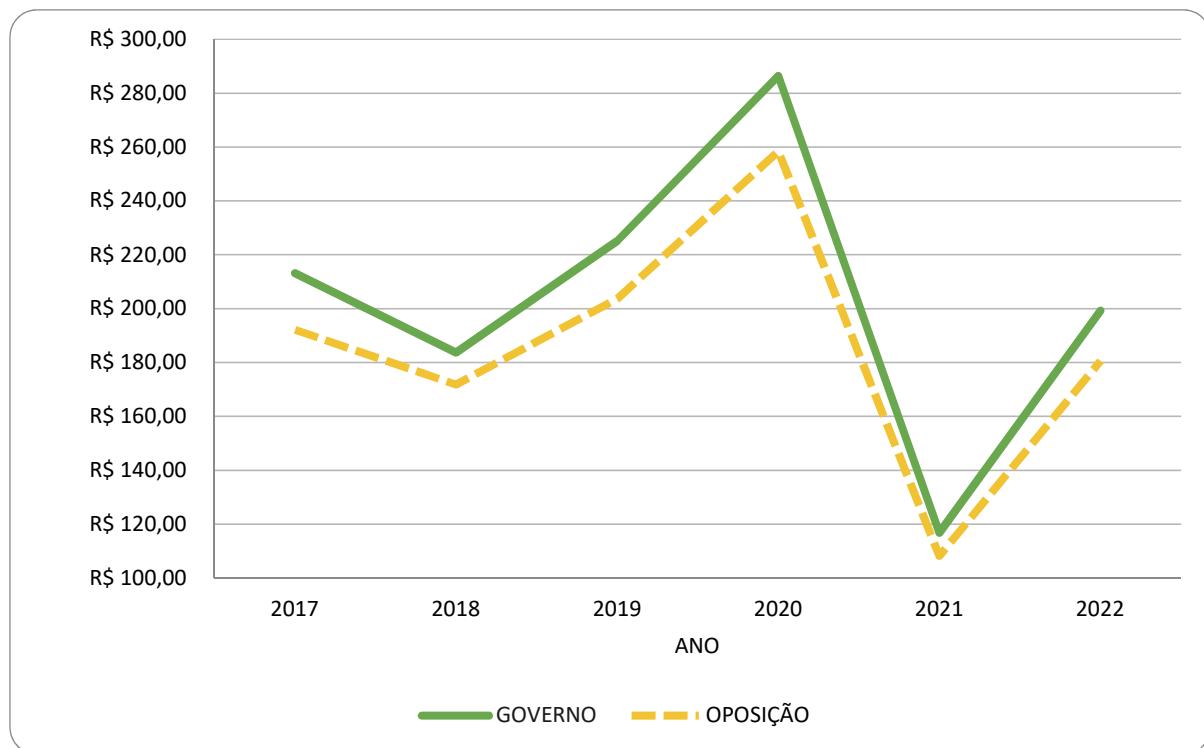
Fonte: elaboração dos autores (2024).

Buscamos quantificar a atuação prática na gestão do CadÚnico a partir de repasses financeiros e registros de atendimentos nos municípios. Testamos, então, a hipótese de que a filiação partidária influencia o valor recebido e, portanto, o atendimento ao quanto os cidadãos têm acesso no âmbito do SUAS. Reflexões críticas sobre a gestão do dinheiro público contribuem para a governança, já que aprimoram o serviço prestado e avançam nossa compreensão dos elementos que influenciam o funcionamento de políticas e serviços públicos. Uma limitação da metodologia decorre da dependência da qualidade dos dados disponíveis, o que se mostrou determinante. Desconsideramos os dados referentes ao Cadastro em 2022, por identificarmos indícios de que mudanças nos critérios dos repasses tornaram os dados incompatíveis com as métricas adotadas nos anos anteriores.

### **Análise dos dados e resultados**

A comparação entre as médias dos valores transferidos do Fundo Nacional para os fundos municipais em municípios governados por partidos aliados e de oposição indica que, em todos os anos, os primeiros receberam mais que os segundos, conforme o Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Comparação dos repasses para gestão municipal do SUAS**



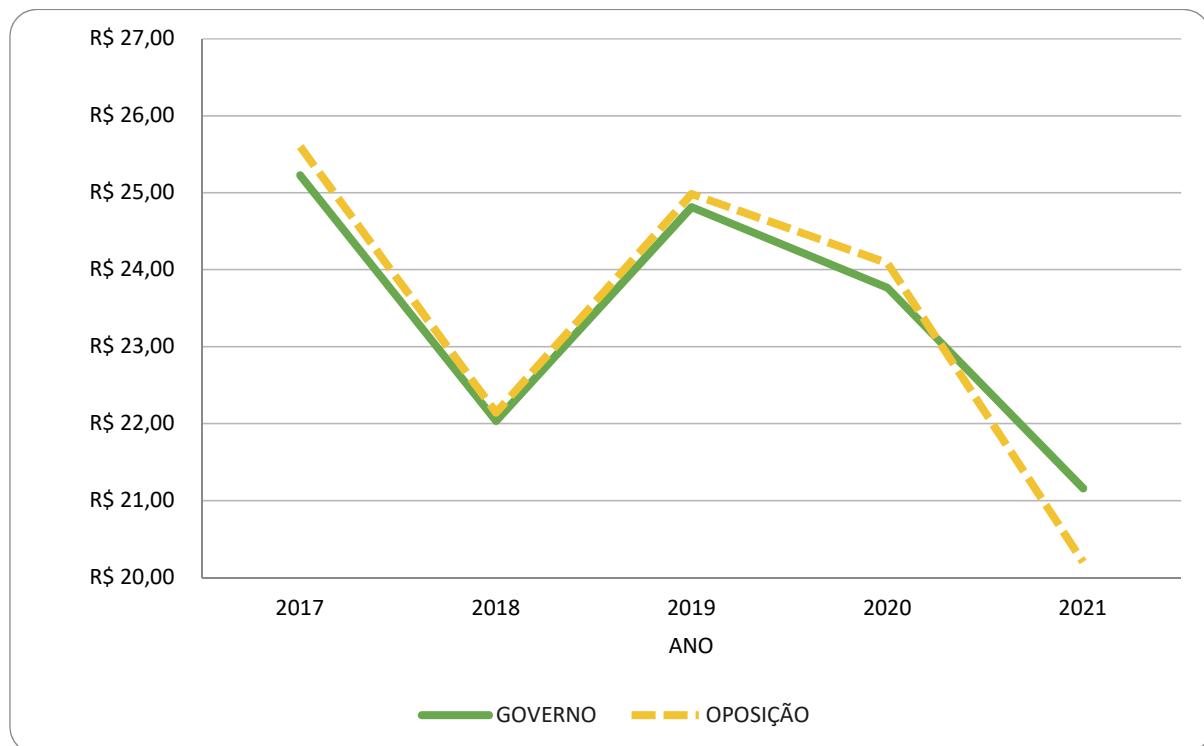
Fonte: MDS e TSE (2024).

Entre 2017 e 2022, os municípios controlados pela oposição receberam menos transferências do Fundo Nacional. O período de menor discrepância entre as transferências foi 2021, um dos momentos mais graves da pandemia da covid-19. Medidas emergenciais de financiamento da Assistência Social, como o Auxílio Emergencial e a expansão de beneficiários do Auxílio Brasil/Bolsa Família, foram essenciais para dirimir os impactos sociais e econômicos que se apresentaram. A discricionariedade nos repasses para prefeituras governadas por partidos aliados e de oposição parece ter perdido força nesse momento.

Por outro lado, o Gráfico 2 mostra que os valores repassados, especificamente, para o bloco de financiamento de gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família/Auxílio Brasil são

mais equilibrados entre situação e oposição<sup>13</sup>. Aliás, entre 2017 e 2021, os valores repassados a ambas as categorias de municípios foram muito similares, na média.

Gráfico 2 – Comparação dos repasses para a gestão municipal do CadÚnico



Fonte: MDS e TSE (2024).

Ao analisar a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), identificamos porcentagens de atualização muito similares em prefeituras controladas por partidos de situação e de oposição. Essa taxa está diretamente ligada ao bloco de financiamento da gestão do CadÚnico, pois é considerada no cálculo feito pelo IGD-M/PBF para definir os valores a serem repassados do FNAS para os FMAS. Destarte, a tendência de normalidade na distribuição de recursos para a gestão do Cadastro é identificada, além disso, nos índices de atualização cadastral. A trajetória do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) mostra valores também equilibrados entre municípios governados por partidos de situação e oposição. Observa-se apenas uma leve ascensão dos atendimentos em municípios da oposição entre 2017 e 2018, com a inversão

<sup>13</sup> Em virtude de mudanças metodológicas nas estatísticas do CadÚnico, os dados de 2022 não são comparáveis aos dos anos anteriores; logo, optamos por não os apresentar no gráfico.

desse cenário entre 2019 e 2022, período no qual o volume de atendimentos em municípios governados por partidos da situação foi consistentemente maior que o registrado em municípios da oposição.

Constatamos, então, que o partido do prefeito influencia na distribuição de recursos para gestão do SUAS e para gestão do CadÚnico, observada, aqui, mediante os valores repassados para a gestão municipal da assistência social e da parte destinada à gestão do CadÚnico. Esse viés pode afetar o desempenho dos serviços prestados, que buscamos mapear com as variáveis de atualização cadastral e de atendimentos. Aplicamos o teste t de hipótese para cada uma das quatro variáveis, compreendendo o período de 2017 a 2022. Consideramos a hipótese nula ( $H_0$ ) de equilíbrio entre os repasses para GOVERNO e OPOSIÇÃO, bem como a hipótese alternativa ( $H_1$ ) de assimetria na distribuição de recursos, em benefício dos partidos da base aliada do governo federal. Os resultados são apresentados na Tabela 1<sup>14</sup>. Valores marcados em cinza indicam que o valor-p é significante ao nível de 0.05.

Tabela 1 – Repasses médios por família cadastrada (em reais) do governo federal para os municípios

ANO	FUNDOS MUNICIPAIS				GESTÃO DO CADÚNICO			
	GOV	OP	DIFE-RENÇA	VALOR P	GOV	OP	DIFE-RENÇA	VALOR P
2017	213.15	192.08	21.06	0.00	25.22	25.59	-0.37	0.5
2018	183.72	171.82	11.90	0.00	22.03	22.14	-0.11	0.84
2019	225.16	203.66	21.49	0.00	24.81	24.98	-0.17	0.8
2020	286.43	258.42	28.01	0.00	23.76	24.08	-0.32	0.61
2021	116.76	108.17	8.5	0.00	21.15	20.20	0.95	0.00
2022	199.26	180.64	18.61	0.00				

Fonte: MDS, TSE e cálculo dos autores (2024).

A primeira metade da tabela, referente aos valores repassados do FNAS aos fundos municipais, mostra que, em todos os anos analisados, há diferenças significativas entre os valores repassados a municípios controlados por partidos da situação e de oposição. Municípios cujos prefeitos eram de partidos aliados ao governo federal receberam repasses maiores que os

<sup>14</sup> Nota: a significância estatística foi estimada por meio de testes T de hipótese para diferença entre médias. Em razão das mudanças no CadÚnico, os dados de 2022 não parecem ser equivalentes aos dos anos anteriores; logo, optamos por não os incluir.

de oposição em todos os anos. Em 2018 e 2021, registrou-se a menor diferença entre os valores repassados, mas, ainda assim, essa diferença é estatisticamente significante.

Em relação aos valores direcionados para o financiamento da gestão do CadÚnico, observamos o inverso: nenhuma diferença é estatisticamente significante, com exceção de 2021. Esses resultados indicam simetria dos recursos transferidos para municípios governados por partidos da base e da posição. A diferença entre as médias é baixa e, significativamente, menor que as discrepâncias nos valores totais direcionados aos Fundos Municipais. De 2017 a 2020, a diferença registrada indica que os municípios controlados por partidos da oposição receberam mais recursos que os demais para gerir o CadÚnico. Em 2021, o resultado do teste t de hipótese é significante, sendo esse o primeiro momento do período estudado em que há possível viés na distribuição de recursos, apesar de em níveis consideravelmente mais baixos que os identificados na totalidade das transferências.

A Tabela 2 apresenta os resultados referentes ao teste t de hipóteses para a Taxa de Atualização Cadastral (TAC) e o Registro Mensal de Atendimentos (RMA). Considerando a TAC, em 2017, 2018 e 2022, o valor-p é significante ao nível de 0,05, mas a média percentual das atualizações muito similar entre partidos do governo e da oposição. Nesses anos, houve, também, uma pequena predominância dos valores recebidos pela oposição para a gestão do CadÚnico, como apresentado na Tabela 1. Isso é esperado, pois esse indicador é considerado no cálculo do IGD-M/PBF para definir os repasses aos municípios. Já em 2019 e 2020, as médias estão equilibradas. A menor TAC ocorreu em 2021, ano em que os procedimentos de atualização foram interrompidos durante a pandemia da covid-19. Na totalidade, os resultados seguem tendência de normalidade na distribuição que observamos nos repasses para a gestão municipal do CadÚnico.

Tabela 2 – Porcentagem de cadastros atualizados e volume de atendimentos individualizados por município

<b>ANO</b>	<b>TAXA DE ATUALIZAÇÃO CADASTRAL (TAC)</b>			<b>REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS (RMA)</b>		
	<b>GOV</b>	<b>OP</b>	<b>VALOR P</b>	<b>GOV</b>	<b>OP</b>	<b>VALOR P</b>
2017	0.76	0.77	0.00	0.26	0.26	0.88
2018	0.83	0.84	0.00	0.30	0.32	0.76
2019	0.85	0.85	0.25	0.12	0.11	0.00
2020	0.79	0.79	0.51	0.14	0.12	0.00
2021	0.68	0.68	0.62	0.14	0.12	0.00
2022	0.75	0.76	0.00	0.14	0.12	0.00

Fonte: MDS, TSE e cálculo dos autores (2024).

Em relação ao volume de atendimentos realizados (RMA), os testes t de hipótese não apontaram diferenças significativas entre as duas categorias de municípios em 2017 e 2018. Chama a atenção a diminuição dos atendimentos de 2018 para 2019: cerca de 35% em municípios controlados pela oposição e 40% em municípios controlados por partidos da base aliada. O volume de atendimentos permaneceu reduzido até o final do período estudado, isto é, de 2019 a 2022. O valor-p é significante para todos esses anos, ao indicar um maior volume de atendimentos em municípios controlados por partidos aliados.

### Considerações finais

Buscamos demonstrar a importância da articulação entre as esferas federal e locais para a continuidade das políticas de assistência social. Identificamos indícios de descontinuidades na gestão efetiva dessas políticas, pilar indispensável da Seguridade Social no Brasil. Destacamos a importância da disposição das competências de cada ente no que toca à gestão do Cadastro Único. É um contexto complexo, agravado pela indissociabilidade entre CadÚnico e SUAS. Para a gestão de ambos, os municípios dependem, em parte, da administração federal. A má gestão do Cadastro tem, então, potencial para afetar negativamente os atendimentos socioassistenciais em um dado território, ao afetar os repasses e a cogestão entre os entes e enfraquecer os mecanismos de controle social.

A constatação de que os repasses aos municípios governados por partidos aliados ao Governo Federal são maiores que os direcionados a municípios governados por partidos de oposição confirma a influência das configurações político-partidárias no orçamento direcionado

à gestão do SUAS durante o Governo Bolsonaro (2019-2022). Confirma, também, que é um padrão estabelecido anteriormente, que permeou o governo predecessor (2017-2018). O padrão, persistente no período estudado, indica que aspectos político-ideológicos moldam parte das decisões a respeito do SUAS e influenciam a capacidade de o município atender e assistir aos que necessitam. Interessa, para pesquisas futuras, investigar um período mais extenso que permita afirmar que esse padrão perdura em governos ideologicamente diversos.

Considerada a centralidade da atuação federal nesse contexto, identificamos um ponto de potencial vulnerabilidade na influência que interações políticas e lealdades partidárias exercem sobre a gestão da assistência social. No entanto, verificamos indícios de equilíbrio nos valores recebidos por municípios controlados por partidos aliados e de oposição para gestão do CadÚnico e dos TRCs operados. Esses achados podem indicar que a gestão do CadÚnico é menos vulnerável a vieses políticos do que as transferências entre Fundo Nacional e Municipais. Os esforços de qualificação do sistema podem explicar parcialmente essa resiliência.

Reafirmamos que a continuidade do Cadastro Único e de parte significativa da estrutura da assistência social nacional esteve, em partes, condicionada a vontades políticas e lealdades partidárias entre presidente e prefeitos que exerceram os cargos entre 2017 e 2022. Apesar dos indícios de insulamento do financiamento do CadÚnico, vista a estabilidade e continuidade dos valores repassados para sua gestão, permanece o indício de que um ou mais blocos de financiamento podem estar vulneráveis ao posicionamento partidário do governo. As transferências do FNAS para os Fundos Municipais estão mais vulneráveis a essas articulações políticas do que a gestão do Cadastro. Devida à explicitada interdependência entre o SUAS e o SIS, fragilidades no primeiro devem afetar, também, o segundo. O mecanismo que explica essa irregularidade permanece ainda não identificado e deve ser objeto de estudos futuros. Mesmo assim, o CadÚnico é capaz de indicar caminhos para o fortalecimento do processo de gestão da assistência social e da burocracia estatal.

### **Agradecimentos**

Agradecemos à UFABC e ao CNPq, pelo fomento a esta pesquisa. Expressamos gratidão, também, aos avaliadores anônimos e ao editor da Revista Brasileira de Iniciação Científica, pelas valiosas contribuições que, em muito, enriqueceram este trabalho.

## Referências

AHMAD, Ehtisham et al. (org.). **Social security in developing countries**. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2011. Disponível em: <https://personal.lse.ac.uk/sternn/061NHS.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

ANTONIO, Nadja et al. An interpretative case study on the scalability of social information system CadÚnico: the case of “Bolsa Família” program. **iSys - Brazilian Journal of Information Systems**, Porto Alegre, v. 14, n. 4, p. 100-130, 2021. Disponível em: <https://journals-sol.sbc.org.br/index.php/isys/article/view/2003/1867>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BARRIENTOS, Armando. Social protection and poverty. **International Journal of Social Welfare**, Manchester, v. 20, n. 3, p. 240-249, Mar. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2011.00783.x>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno do IGD-M: Manual do índice de gestão descentralizada do programa bolsa família e do Cadastro Único (municípios e Distrito Federal)**. Brasília, DF: MDS, 2018. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/guias\\_manuais/manualigd.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/guias_manuais/manualigd.pdf). Acesso em: 18 fev. 2025.

CARVALHO, Paola Loureiro. **Cadastro único e burocratas de nível de rua: o uso do poder discricionário na assistência social para as populações rurais**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/220429/001124879.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

CHAGAS, Ana Maria de Resende et al. **A política de assistência e a participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**. Brasília, DF: IPEA, dez. 2003 (Texto para Discussão n. 1005). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2696>. Acesso em: 25 fev. 2025.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **O desfinanciamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o risco a sua sustentabilidade**. Brasília, DF: CNM, 2021a. Disponível em: <https://cnm.org.br/biblioteca/download/4219>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Perguntas e respostas: programas Auxílio Brasil e Alimenta Brasil**. Brasília, DF: CNM, 2021b. Disponível em: <https://cnm.org.br/biblioteca/download/4574>. Acesso em: 10 fev. 2025.

DEUS NETO, José Vicente de; PEREIRA, Bergson Almeida; DEUS, Tarcísio Rocha Vicente de. O uso do Cadastro Único como ferramenta para o diagnóstico e planejamento na Assistência Social. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, Jaboatão dos Guararapes, v. 14 n. 53, p. 231-246, dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/online.v14i53.2711>. Acesso em: 25 fev. 2025.

FEITOSA, Paulo Henrique Fidelis. **O cidadão codificado**: a digitalização da cidadania em bancos de dados de interesse público. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.cos.ufrj.br/uploadfile/1287491255.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

GRIFFIN, Keith; MCKINLEY, Terry. Towards a human development strategy. **Occasional Papers**. New York: United Nations Development Programme, Sep. 1992. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2273858#](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2273858#). Acesso em: 14 abr. 2025.

GUHAN, Sanjivi. Social security options for developing countries. **International labour review**, Geneva, v. 133, n. 1, p. 35-53, 1994. Disponível em: <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/995274713302676>. Acesso em: 25 abr. 2025.

HEEKS, Richard. Information systems and developing countries: failure, success, and local improvisations. **The Information Society: An International Journal**, Philadelphia, v. 18, n. 2, p. 101-112, Mar. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01972240290075039>. Acesso em: 25 abr. 2025.

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. Social risk management: a new conceptual framework for social protection, and beyond. **International Tax and Public Finance**, Berlin, v. 8, p. 529-556, Feb. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1011247814590>. Acesso em: 13 out. 2025.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquinas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan./mar. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000100004>. Acesso em: 23 abr. 2025.

OLIVEIRA, Lya Cynthia Porto de; FALEIROS, Sarah Martins; DINIZ, Eduardo Henrique. Sistemas de informação em políticas sociais descentralizadas: uma análise sobre a coordenação federativa e práticas de gestão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 23-46, jan./fev. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121675>. Acesso em: 22 abr. 2025.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina. **Non-contributory pensions in Brazil: Assessing the impact on poverty.** Geneva: International Labour Office, 2002. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/non-contributory-pensions-brazil-their-impact-poverty-reduction>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SOUZA, Laila Tatiane; RIBEIRO, Rosângela da Silva. **Assistência social: gestão municipal: o mandato do planejamento.** Brasília, DF: MDS, 2020 (Coleção Gestão Pública Municipal). Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/gestao\\_municipal\\_o\\_mandato\\_do\\_planejamento.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/gestao_municipal_o_mandato_do_planejamento.pdf). Acesso em: 23 abr. 2025.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPEKKE, Rosana. **Continuidade e descontinuidade administrativa:** uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2001 (Relatório de Pesquisa, n. 60). Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gypesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Rel%2060-2001.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 141, p. 183-203, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.245>. Acesso em: 22 abr. 2025.

STAHL, Bernd. Critical social information systems research. In: GALLIERS, Robeert D.; CURRIE, Wendy L. (org.). **The Oxford Handbook of Management Information Systems: critical perspectives and new directions.** New York: Oxford Academic, 2011. p. 199-228. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199580583.001.0001>. Acesso em: 23 abr. 2025.

TORRES, José Carlos da Exaltação. **O CadÚnico na identificação e classificação social de quem são os pobres do Brasil.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/12848>. Acesso em: 24 abr. 2025.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 731-741, jun. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>. Acesso em: 23 abr. 2025.

VAN GINNEKEN, Wouter. Extending social security: policies for developing countries. **Extension of Social Security Paper**, Geneva, v. 142, n. 13, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.673121>. Acesso em: 25 abr. 2025.