



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS
SOCIAIS VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Política Social, Seguridade Social e Proteção Social

**O Cadastro Único como ferramenta de identificação e
inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade social:
desafios e possibilidades na garantia dos direitos sociais em
Campos dos Goytacazes, RJ.**

Êmily Machado Rodrigues Bessa¹
Valter Martins²

Resumo: Atualmente, o Cadastro Único é uma das principais ferramentas utilizadas pelo Estado na identificação e inclusão de famílias nos programas sociais, mas a sua operacionalização burocrática impede que a população acesse os seus direitos. Portanto, o presente artigo tem como objetivo analisar o papel do Cadastro Único na identificação e inclusão de famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade, discutindo a garantia de direitos em Campos dos Goytacazes, RJ. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, com abordagem quali-quantitativa, e os resultados evidenciam que as formas burocráticas afastam os sujeitos dos seus direitos, contribuindo ainda mais com as vulnerabilidades sociais.

Palavras-chaves: Cadastro Único; Direitos Sociais; Pobreza; Vulnerabilidade Social.

Abstract: Currently, the Unified Registry (Cadastro Único) is one of the main tools used by the State to identify and include families in social programs, but its bureaucratic operation prevents the population from accessing their rights. Therefore, this article aims to analyze the role of the Unified Registry in identifying and including families in situations of poverty and vulnerability, discussing the guarantee of rights in Campos dos Goytacazes, RJ. The methodology used was bibliographic research with a qualitative-quantitative approach, and the results show that bureaucratic procedures distance individuals from their rights, further contributing to social vulnerabilities.

Keywords: Single Registry; Social Rights; Poverty; Social Vulnerability.

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense de Campos dos Goytacazes/RJ (UFF Campos). E-mail: emilymrc@id.uff.br

² Assistente social. Graduado e Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor e Pós-doutorado pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Estágio doutoral no Programa de Pós-graduação e Sociologia da Universidade Autônoma de Barcelona. Professor do Departamento de Serviço Social de Campos e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social, Trabalho e Proteção Social (Getraps - UFF - CNPq). Membro da Diretoria da Região Leste da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss) no período 2021-2022. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3154254627267334>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7953-0789>. E-mail: valtermartins@id.uff.br



1. INTRODUÇÃO

O conteúdo deste artigo resulta de uma pesquisa desenvolvida no âmbito de um Grupo de Pesquisa junto Departamento de Serviço Social de Campos dos Goytacazes, do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense. A aproximação com essa temática advém do estágio curricular obrigatório, realizado entre agosto de 2023 a dezembro de 2024, no Centro de Referência de Assistência Social (Cras), localizado no Parque Guarus, em Campos dos Goytacazes, especificamente, no setor do CadÚnico.

Durante o período de estágio, foi possível uma aproximação com a realidade das famílias inseridas no Cadastro Único, as necessidades dos usuários desse território, reveladas durante o cadastramento, demonstram a importância de políticas sociais articuladas com outras políticas públicas, a fim de promover dignidade à população. Além disso, ao apresentarem as suas demandas, tornam evidentes a realidade social marcada pela pobreza, vulnerabilidade e desigualdade.

Diante dessa realidade, evidenciou-se a necessidade de entender o papel do Cadastro Único como uma ferramenta importante, na identificação e inclusão das famílias nos programas sociais. Ao coletar informações relacionadas à renda, condições de moradia, acesso a serviços públicos e outros, o cadastro possibilita que o Estado tome conhecimento da realidade social dessas famílias. Os programas sociais, sobretudo os programas de transferência de renda, são fundamentais para garantir o mínimo de sobrevivência às famílias empobrecidas.

Com isso, o presente artigo busca apresentar não somente a importância do Cadastro Único, mas, principalmente, os limites e desafios presentes na sua operacionalização, os quais tornam-se barreiras que inviabilizam o acesso da população aos seus direitos, impactando diretamente a vida do usuário e, conseqüentemente, gerando cada vez mais pobreza e desigualdade social.

Deste modo, este artigo tem como objetivo analisar o papel do Cadastro Único como uma ferramenta importante, responsável pela identificação e inclusão de famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social, discutindo a garantia de direitos em Campos dos Goytacazes, RJ.

Portanto, para dar sequência a essa discussão, foi necessário realizar a contextualização do Cadastro Único, buscando entender o processo de cadastramento e a sua importância para a garantia de direitos sociais, no segundo momento, buscou-se compreender como a burocracia se manifesta na operacionalização do cadastro e como esta se torna barreira no acesso aos direitos sociais, e, por fim, no último capítulo, apresenta-se os dados coletados no CadÚnico, demonstrando uma realidade social marcada pela pobreza e uma evidente desproteção social.



2. A CONTEXUALIZAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO E SUA IMPORTANCIA PARA A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS

O Cadastro Único é uma das principais ferramentas de identificação e inclusão das famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social nos programas sociais. A base de dados informacionais do Cadastro Único levanta informações importantes a respeito da situação socioeconômica e social das famílias cadastradas, expressando a manifestação da pobreza, da vulnerabilidade e das desigualdades nesses territórios, demonstrando a necessidade da inclusão nos serviços, programas e projetos sociais, sobretudo os programas de transferência de renda, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família.

Martins (2025) aborda a respeito das políticas de transferência monetária, afirmando que “Essas políticas são fundamentais para garantir a sobrevivência básica e a inclusão social em um mundo marcado pela desigualdade e pela precarização do trabalho e da renda.” (Martins, 2025, p. 36), os programas sociais, bem como os programas de transferência de renda, atrelados as demais políticas sociais, são fundamentais para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais.

De acordo com a 3ª edição do Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (MDS, 2017), os programas de transferência de renda começaram a ser implementados como uma estratégia de combate à pobreza no Brasil, com isso, foi criado o Formulário de Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, por meio do Decreto nº 3.877 em 24 de julho de 2001 (MDS, 2017). A respeito deste fato, Dreon e Zambam afirmam que “a estrutura geral contempla um formulário de cadastramento único da população brasileira em situação de vulnerabilidade social tendo como uma das prioridades orientar a organização dos programas sociais do Governo Federal”. (Dreon; Zambam, 2024, p. 206-207).

O intuito deste formulário era unificar todos os dados em um único cadastro para os programas de transferência de renda, que estavam sendo direcionados à população pobre, como o Programa Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); cada um desses programas utilizava um cadastro diferente, para realizar a identificação e seleção das famílias, o que dificultava a garantia do acesso para todos (MDS, 2017).

Com a criação do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF), em 2003, houve a consolidação do Cadastro Único, como ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda, identificando e selecionando os beneficiários deste programa (MDS, 2017).

A consolidação do Cadastro Único como ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda começou a se concretizar com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, a partir da unificação dos programas de transferência de renda condicionada existentes na época. A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o PBF, definiu o Cadastro Único como instrumento de identificação e seleção de seus beneficiários. (MDS, 2017, p. 11).

O Cadastro Único se tornou uma ferramenta de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda (aquelas com renda familiar mensal de



até meio salário-mínimo por pessoa ou renda familiar mensal de até 3 salários-mínimos no total), através de um conjunto de informações coletadas, capaz de identificar essas famílias, como, sua localização, suas características e suas necessidades socioassistenciais. “A estrutura eficaz e eficiente das políticas públicas depende da qualidade da base informacional que orienta o gestor público para as escolhas políticas e administrativas que buscam solucionar problemas concretos da população.” (Dreon; Zambam, 2024, p. 205).

A partir deste conhecimento, identificam-se as famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade, possibilitando a inclusão nos programas sociais do Governo Federal, nas ações do Estado e dos municípios brasileiros, de acordo com a necessidade apresentada por cada território.

Dentre as principais informações coletadas pelo Cadastro Único são: características da família, endereço, características do domicílio em que ela reside, como, acesso a serviços públicos de água, saneamento e energia elétrica. Despesas mensais, composição familiar, e pertencimento a grupos populacionais tradicionais e específicos, assim como, as características de cada um dos componentes da família, como, escolaridade, situação no mercado de trabalho e deficiência (Mustafa; Pavarina; Cunha; Ribeiro, 2017). Essas e outras informações, presentes no formulário de cadastramento, revelam a realidade social das famílias cadastradas.

Diante desse fato, o Suas se configura como um dos elementos mais importantes no que se refere ao CadÚnico, já que este organiza a política de Assistência Social em duas dimensões: PSB e PSE. A Proteção Social Básica é ofertada nos Cras, o qual é denominado a “porta de entrada” da população no acesso aos benefícios e serviços socioassistenciais, sendo o CadÚnico um dos principais serviços ofertados por este equipamento e atualmente considerado a principal ferramenta da esfera pública no setor da Assistência Social, Martins (2025) aborda a respeito dos Cras desempenharem um papel essencial na oferta de serviços de proteção social básica, além de facilitarem acesso ao CadÚnico.

O CadÚnico é responsável por levar as demandas da Assistência (da parcela pobre e vulnerável da população) ao Estado (Martins, 2025). É através deste equipamento (Cras) que a população tem acesso ao Sistema do CadÚnico.

O Cadastro Único é uma ferramenta de suma importância para a Política de Assistência Social, considerando que, sem esta, a identificação e o acompanhamento das famílias e dos indivíduos que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade social seriam, de fato, mais difíceis. O CadÚnico contribui para a efetividade dos princípios e diretrizes da Loas, principalmente no que tange à universalização dos direitos sociais e ao respeito à dignidade do cidadão, pois o mesmo é uma das principais ferramentas das políticas públicas na viabilização do acesso a direitos sociais, como afirma Ramos (2012): “[...] o CadÚnico é uma ponte que facilita o acesso de cada pessoa cadastrada a políticas públicas” (Ramos, 2012, p. 6).

A operacionalização do CadÚnico permite a identificação e caracterização socioeconômica dos usuários, permitindo ao Estado reconhecê-los, possibilitando que as esferas



públicas, sejam elas governamentais, estaduais ou municipais, atuem de forma integrada na assistência social e demais políticas públicas, baseadas em dados reais a respeito das condições de vida da população brasileira que vive em extrema pobreza e vulnerabilidade social. De acordo com Freire (2016),

O Cadastro Único é uma proposta do Governo Federal que foi implantado para melhor atender a população que está em situação de pobreza, bem como aqueles que vivem em estado de extrema pobreza, colhendo os dados necessários para incluir as famílias cadastradas em algum programa social do Governo, Estado ou Município. (Freire, 2016, p. 23).

Essa articulação entre o Cadastro Único e as políticas públicas de assistência social permite a inclusão social, a viabilização universal do acesso da população aos direitos sociais, o enfrentamento à extrema pobreza e o combate às desigualdades sociais, assim como afirma Freire (2016): “A utilização do CadÚnico na gestão das políticas sociais é parte do esforço pela mudança de práticas clientelistas e assistencialistas. O Cadastro é a ferramenta que deve ser usufruída pelos cidadãos que dele necessitar, por direito.” (Freire, 2016, p. 24).

Como citado anteriormente, o Cadastro Único é uma ferramenta de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda em todo o território brasileiro; os dados contidos no sistema podem ser utilizados não somente para concessão dos benefícios e programas sociais, mas também para outros fins, como, por exemplo, o mapeamento das vulnerabilidades presentes nesses territórios, com o objetivo de gerar referências para políticas públicas, assim como o planejamento de ações sociais focado em superar as desigualdades sociais.

Dreon e Zambam (2024) destacam que, a partir do repasse das informações coletadas durante o cadastramento, o Governo Federal pode utilizar essas para alcançar diversas pessoas em situação de vulnerabilidade, “[...] de maneira estratégica para políticas públicas que alcancem ainda mais pessoas que estão em situação de alta vulnerabilidade social, determinando o espaço territorial onde o poder público precisa dar atenção prioritária” (Dreon; Zambam, 2024, p. 213). Portanto, ao analisarmos a base de dados informacionais do Cadastro Único, podemos destacar que a sua utilização pode ser usada para além da concessão de benefícios, o aproveitamento da amplitude desse sistema pode mudar a realidade da população que vive em situação de vulnerabilidade e risco social, com a criação de novas políticas públicas e estratégias que proporcionem a essas famílias uma cidadania mais justa, com qualidade, opções e acesso aos direitos sociais (Dreon; Zambam, 2024).

Assim como abordado ao longo do texto, o Cadastro Único é uma ferramenta importante no acesso aos direitos sociais, por meio deste, as famílias são identificadas e inseridas nos programas sociais, contribuindo com a proteção social daqueles que estão em situação de vulnerabilidade (Martins, 2025).

Mas, apesar da sua importância para a população de baixa renda, o CadÚnico é marcado por inúmeros limites e desafios, dentre eles, evidenciou-se a burocracia, como elemento principal, ao criar barreiras no acesso da população aos direitos sociais.



3. ENTRE O DIREITO E O CADASTRO: A BUROCRACIA COMO BARREIRA NO ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS

Assim como tratamos anteriormente, o Cadastro Único é uma ferramenta de suma importância para a população brasileira, identificando as famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade. É por meio deste que as famílias são selecionadas e incluídas nos programas sociais, viabilizando o acesso aos direitos e retirando famílias das situações de fome e miséria.

Mas, apesar dos seus impactos positivos, o Cadastro Único possui inúmeras contradições e desafios, os quais acabam se tornando barreiras que, além de limitar o potencial inclusivo e democrático do cadastro, impedem o acesso de diversas famílias, reproduzindo ainda mais exclusão e desigualdades sociais, as quais deveriam estar sendo combatidas. Um desses desafios é a burocracia, presente em todo o processo de cadastramento, desde as grandes filas até uma incessante comprovação da situação de extrema pobreza e vulnerabilidade a cada dois anos nas atualizações cadastrais.

Embora a burocracia seja vista como “necessária” à ordem e à organização, tem sido utilizada para um determinado controle das políticas públicas, e se tornando uma barreira para a população no acesso aos direitos sociais. A burocracia apresenta-se durante todo o processo de cadastramento/atualização, onde os usuários deparam-se com inúmeras exigências, dentre elas, uma lista extensa de documentos, que por vezes são inviáveis, tratando-se de pessoas em situação de vulnerabilidade, como contas em nome do titular, comprovante de residência (grande parte da população usuária não possui residência própria, dificultando o acesso ao comprovante). “Parece que o CadÚnico preserva uma posição neutra na coleta de dados, que não ingressa nas condições objetivas reais de vida, não adjetiva a precariedade da família.” (Sposati, 2021, p.186), essa coleta de dados expressa uma neutralidade que vai além de não captar as condições reais da vida dessas famílias, ela também apaga as diferenças que evidenciam as precariedades e as vulnerabilidades específicas, gerando cada vez mais desigualdade.

Além disso, os usuários precisam lidar com a demora nos atendimentos, muitos deles passam o “dia” dentro dos Cras aguardando atendimento, devido às longas filas, número insuficiente de funcionários comparado à demanda da população e dificuldade no agendamento. A falta de flexibilização no sistema também é um grande desafio, pois este não considera as particularidades familiares, ocasionando a não contemplação de determinadas famílias, bloqueios e até exclusões. A falta de autonomia dos profissionais frente ao sistema ocasiona um distanciamento entre as políticas públicas e as demandas sociais, incluindo principalmente a realidade cotidiana das famílias usuárias. “A escolha das informações a serem coletadas deriva do interesse do Governo Federal, que as discrimina em formulários, assim, o questionário não é afetado pela particularidade do motivo que leva o requerente a solicitar o cadastramento.”



(Sposati, 2021, p. 191), dessa forma reforçando uma burocracia centralizada, que atua em favor dos interesses do Estado e não baseada nas necessidades reais de cada família.

O CadÚnico é uma ferramenta fundamental na efetivação dos direitos sociais, garantindo o acesso da população aos programas, serviços e projetos. O grande problema tem sido a sua estrutura burocrática, as exigências documentais, cadastros complexos, as regras e a rigidez nos critérios de cadastramento/atualização, estes dificultam o acesso da população.

A burocracia estatal se manifesta nesses pequenos detalhes, tornando-se uma barreira para aqueles que mais necessitam das políticas públicas e, conseqüentemente, limitando o potencial inclusivo do CadÚnico. “O controle governamental, pautado na desconfiança dos pobres, associou ao CadÚnico uma política de austeridade, colocando regularmente as informações à prova pela comparação com outras bases de dados.” (Sposati, 2021, p. 185), as famílias mais pobres e vulneráveis são as que mais precisam provar ao Governo a sua condição de vida, por meio de uma exigência documental excessiva e uma atualização cadastral a cada dois anos ou a cada mudança, seja de endereço, escolar, econômica ou outra.

Segundo Souza Filho (2013), apenas a administração burocrática é capaz de exercer a dominação de forma racional, para ele, “a definição de Weber de burocracia nos remete a uma forma racional de administração, necessária para obter a obediência de um grupo de pessoas. Em resumo, a burocracia é uma estrutura administrativa, racional, de dominação.” (Souza Filho, 2013, p.47), essa dominação é expressa através do funcionamento do CadÚnico, por meio da burocracia, restringindo, assim, o acesso da população aos seus direitos.

Nesse contexto, o CadÚnico não é utilizado somente como ferramenta democrática de acesso aos direitos sociais, mas também é tido como um mecanismo de controle do Estado para com a população pobre, Sposati (2021), ao falar a respeito do controle governamental pautado na desconfiança, também está falando sobre os processos constantes de verificação e cruzamento de dados, reafirmando o uso do sistema de cadastramento como mecanismo de controle, o mesmo acontece com as consequências punitivas do sistema, por meio de cortes e bloqueios para aqueles que não cumprem as condicionalidades exigidas, assim como também apresenta Martins (2025).

Além disso, a autora aborda o fato de as informações coletadas estarem pautadas no interesse do governo federal para com a vida do usuário, “os dados do CadÚnico são aplicados fortemente pela instância federal, para controle estatal dos beneficiários e seleção de cidadãos requerentes de benefícios.” (Sposati, 2021, p. 192).

Os critérios que envolvem a inserção dos usuários no sistema afastam e dificultam mais a população do que os aproximam dos seus direitos, os cortes e bloqueios ocasionados pelo não cumprimento das exigências, como forma de punição aos usuários, geram mais pobreza, vulnerabilidade e desigualdade.

Martins (2025) apresenta a condicionalidade da saúde e da educação como exigência do Governo Federal para a inserção e permanência no Programa Bolsa Família, sem levar em



consideração os fatores presentes na realidade dessas famílias, que muitas vezes levam ao não cumprimento das exigências, bem como a precariedade nos setores públicos de saúde e educação (Martins, 2025).

Desse modo, entende-se que o Estado não está voltado a atender as necessidades da população, mas de usar dessas para controlá-la. A burocracia presente na operacionalização e efetivação do CadÚnico gera inúmeros impactos na vida da população usuária, e os limites no cotidiano do seu funcionamento inviabilizam o acesso da população aos seus direitos.

Portanto, quando o Estado deixa de utilizar o Cadastro Único como uma ferramenta estratégica de combate à pobreza e às vulnerabilidades, há um agravamento na questão social. Os dados obtidos no Sistema do CadÚnico demonstram uma realidade marcada pela desproteção social e pela falta de planejamento e execução de novas políticas públicas.

4. REFLETINDO A POBREZA A PARTIR DOS DADOS DO CADÚNICO: UM RECORTE DO PARQUE GUARUS

O Cadastro Único para Programas Sociais foi criado para identificar e caracterizar famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, contudo, a sua abrangência vai além de apenas realizar uma identificação. Por meio desse sistema, o poder público pode realizar uma análise profunda e obter informações a respeito dos dados socioeconômicos que demonstram uma realidade marcada pela pobreza, assim como a defasagem territorial no que diz respeito ao acesso da população a serviços básicos, entendendo que o não acesso contribui para uma sociedade mais vulnerável e desigual.

A base de dados informacionais do Cadastro Único identifica os territórios mais vulneráveis e a situação socioeconômica de cada família cadastrada, podendo, assim, criar estratégias que alcancem a população, tanto de forma geral como de forma específica, sanando as necessidades a partir das demandas apresentadas por cada território.

A seguir, apontaremos os dados presentes no CadÚnico, estes evidenciam a realidade da população do município de Campos dos Goytacazes, sobretudo, as famílias cadastradas no território do Cras – Parque Guarus. Os dados apontam uma realidade marcada pela pobreza e, principalmente, pela falta de intervenção do poder público sobre as necessidades da população.

Martins (2025) apresenta os dados coletados no sistema do CadÚnico, em março de 2024, no município de Campos dos Goytacazes, RJ. A partir desses dados, é possível identificar famílias em situação de pobreza, extrema pobreza e vulnerabilidade social. Atualmente, existem 14 postos de atendimento da assistência social no município de Campos dos Goytacazes, RJ. Dentre eles, o território do Parque Guarus.

Foi registrado um total de 103.727 famílias inseridas no Cadastro Único em Campos dos Goytacazes, RJ, contabilizando 230.710 pessoas, sendo 10.985 famílias e 23.867 pessoas do



Parque Guarus. Destacamos que, das 103.727 famílias inscritas, 61.375 (59%) são beneficiárias do Bolsa Família. “Comparando com os dados do Censo de 2022 do IBGE, observa-se que 47,7% das pessoas no município estavam cadastradas no sistema” (Martins, 2025, p.103).

Os dados, a seguir, mostram a realidade da população pertencente ao território do Parque Guarus, o qual registrou 6.666 famílias que possuem imóvel particular permanente e 53 famílias que residem em imóvel particular improvisado, desta categoria, foram registradas 305 famílias nessa condição em todo o município. Apesar de ser considerado um “número pequeno”, é um indicador de vulnerabilidade habitacional no Município.

A respeito do número de dormitórios por domicílio, o Parque Guarus registrou 4.382 famílias com apenas um dormitório por domicílio, demonstrando a realidade habitacional dessas famílias e expressando suas vulnerabilidades, assim como afirma Martins (2025): “Isso sugere condições habitacionais que podem ser associadas a uma alta densidade de pessoas por dormitório, o que é um indicador importante para análise de vulnerabilidade social” (Martins, 2025, p. 87).

Um elemento que evidencia a vulnerabilidade social das famílias do território do Parque Guarus são as habitações, foram registradas 53 famílias desse território com a presença de “pisos precários” (terra batida) em suas residências, entre outros territórios desse município.

Segundo Martins (2025), “O material do piso de uma residência exerce uma influência importante na qualidade de vida, especialmente no que se refere às condições de saúde, conforto e bem-estar das famílias que ali vivem” (Martins, 2025, p.88), além disso, esses dados evidenciam a precariedade e vulnerabilidade habitacional presente no município, necessitando da atenção das políticas públicas (Martins, 2025).

Outro elemento relacionado aos materiais de construção são as alvenarias/tijolos sem revestimento, o Parque Guarus registrou 1.613 moradias, sendo o segundo maior território nessas condições, o primeiro é Goytacazes, com 1.931 registros. De acordo com Martins (2025), “essas especificidades construtivas são indicadores importantes de vulnerabilidade socioeconômica, evidenciando condições habitacionais que podem impactar diretamente a qualidade de vida e a segurança dos moradores” (Martins, 2025, p. 89).

Além disso, o território do Parque Guarus contabilizou um total de 140 famílias sem acesso a banheiro em seus domicílios. Segundo Martins (2025), “Esses números revelam uma condição de extrema vulnerabilidade e apontam para a necessidade de intervenções específicas e direcionadas em todos os territórios, a fim de assegurar condições básicas de saneamento e promover a dignidade das famílias” (Martins, 2025, p. 90).

O autor traz diferentes dados a respeito dos beneficiários do Bolsa Família por território, esses tornam-se relevantes a esta pesquisa por evidenciar a necessidade da população do Parque Guarus por políticas de transferência de renda, condicionada a uma maior vulnerabilidade socioeconômica (Martins, 2025).

Este registro mostra o número de pessoas por domicílio: o Parque Guarus contabilizou 5.390 famílias com até três pessoas por domicílio, já o número de domicílios com quatro ou mais



peessoas nesse território são de 856, e com cinco ou mais pessoas, 515. Além disso, foi registrado no Parque Guarus o número de 1.772 domicílios com apenas uma pessoa.

Esses números mostram a realidade dessas famílias, considerando o tamanho dos domicílios e a quantidade de pessoas que nele residem, assim como afirma Martins (2025): “A desigualdade no tamanho dos domicílios é indicada pela variação no número de pessoas por domicílio entre os territórios e reflete as diferenças nas configurações familiares e nas condições de vida, destacando a importância de intervenções mais direcionadas” (Martins, 2025, p. 114).

Ao analisar o número de pessoas inseridas no programa Bolsa Família que declararam trabalho remunerado, somam-se, no total, 33.566 mil pessoas, correspondendo a 40,88% das pessoas com idade entre 18 e 59 anos (Martins, 2025), sendo 2.827 pessoas do Parque Guarus. Esses dados demonstram a necessidade da população por uma “renda extra”, a qual impacta diretamente na vida cotidiana desses usuários. A respeito deste fato, Martins (2025) ressalta que “considerando a inclusão no Bolsa Família, boa parte dos empregos declarados, sejam informais ou de baixa remuneração, refletem a situação de vulnerabilidade econômica e a necessidade do complemento de renda proporcionado pelo programa” (Martins, 2025, p.127).

A partir dos dados do CadÚnico, percebemos que grande parte da população de Campos dos Goytacazes vive em situação de pobreza e extrema pobreza, sobretudo a população do Parque Guarus. Vale ressaltar que os dados apresentados foram coletados em março de 2024, mas esse facto não diminui as evidências apresentadas acima, os dados revelam que o Parque Guarus é um território marcado por múltiplas vulnerabilidades, econômicas, habitacionais, sociais e outras.

O cenário aponta que as expressões da pobreza não se manifestam apenas por falta de renda, mas também pela falta de acesso a serviços públicos de qualidade, ausência de melhores condições de emprego e remuneração, precariedade de infraestruturas e déficit habitacional demonstram a falta de intervenção do poder público.

O marcador da pobreza não pode ser medido apenas por meio da renda, mas, sim, do acesso a recursos sociais, pois são eles que determinam o modo de vida de cada indivíduo. É esse padrão que irá determinar se esse indivíduo está a ser classificado como: os privados de meios de prover à sua própria subsistência e que não têm possibilidades de sobreviver sem ajuda, e os trabalhadores assalariados ou por conta própria, que estão incluídos nas faixas mais baixas de renda, os desempregados e subempregados. (Yazbek, 2009, *apud* Yazbek, 2012).

Os critérios, ainda que não homogêneos e marcados pela dimensão de renda, acabam por convergir na definição de que são pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo, portanto, excluídos, em graus diferenciados, da riqueza social (Yazbek, 2009, pág.73-74 *apud* Yazbek, 2012, pág. 291).

Deste modo, entende-se que a pobreza se configura na falta de acesso a direitos, a um mínimo de bens e recursos para a sua própria sobrevivência, falta de acesso à saúde e educação pública de qualidade, moradia precária e insalubre, insegurança alimentar, agravada pela fome e miséria. A pobreza não está ligada somente à baixa renda ou falta desta, mas, principalmente,



à inconsistência da proteção social e à carência de políticas públicas eficazes.

Embora a renda se configure como elemento essencial para a identificação da pobreza, o acesso a bens, recursos e serviços sociais ao lado de outros meios complementares de sobrevivência precisa ser considerado para definir situações de pobreza. É importante levar em conta que pobreza é uma categoria multidimensional, e, portanto, não se expressa apenas pela carência de bens materiais, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças.” (Martins, 1991, p.15 *apud Yazbek, 2005, pág. 217-218*).

De acordo com Martins (2025), “A relação entre a transferência monetária e os programas complementares têm o potencial de se constituir em uma política robusta de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais econômicas no país” (Martins, 2025, p.24), desse modo, a necessidade da população em situação de pobreza e vulnerabilidade vai além de uma política de transferência de renda, mas de políticas articuladas que respondam a todas as demandas apresentadas.

Conclui-se que, a partir dos dados apresentados pelo CadÚnico, a ação do poder público, articulado com a Política de Assistência Social e as demais políticas públicas, pode ampliar a rede de proteção social, apresentando respostas às necessidades das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, dessa forma, garantindo direitos, promovendo cidadania e reduzindo as desigualdades sociais.

5. RESULTADOS E CONCLUSÕES

O presente artigo teve como objetivo de pesquisa analisar o papel do Cadastro Único como uma ferramenta importante, responsável pela identificação e inclusão de famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social, discutindo a garantia de direitos em Campos dos Goytacazes, RJ.

O Cadastro Único atualmente é considerado uma das principais ferramentas utilizadas pelo Estado na identificação e inclusão de famílias nos programas sociais, considerando que, a partir das respostas obtidas por meio das perguntas presentes no formulário e dos dados registrados, o sistema identifica e caracteriza as famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social. Segundo Mustafa; Pavarina; Cunha; e Ribeiro (2017), os resultados dos formulários podem indicar déficit habitacional presente no município, indicadores de vulnerabilidade social e ambiental, além da defasagem no âmbito da saúde e da educação em determinados territórios do município.

Essa afirmação manifesta-se nos resultados apresentados no terceiro capítulo desta pesquisa. Os dados indicam um grau elevado de precariedade e vulnerabilidade social, sobretudo na situação socioeconômica das famílias e nas condições de moradia, mostrando a necessidade de intervenção nessas áreas e uma ampliação das políticas públicas no município.

Além disso, a pesquisa demonstrou que a operacionalização do CadÚnico é marcada por limites e desafios, que se tornam barreiras no acesso da população aos direitos sociais. Essas



barreiras manifestam-se no cotidiano da sua operacionalização, como, por exemplo, a burocracia presente no processo de cadastramento/atualização, a exigência de documentação excessiva, falta de flexibilização do sistema, entre outras questões apresentadas ao longo do texto, que impactam diretamente a vida do usuário.

Souza Filho (2013) apresenta a administração burocrática como forma de dominação racional, segundo o autor, a partir do pensamento de Weber, a burocracia é necessária para obter obediência de um determinado grupo, a efetivação desta teoria por meio do funcionamento do CadÚnico é revelada, principalmente, no caráter punitivo das condicionalidades, os cortes e bloqueios dos benefícios daqueles que não cumprem as exigências impostas pelo sistema, refletem a capacidade de dominação do Estado sobre a população.

Este controle do Estado para com a população está presente nas atualizações cadastrais a cada dois anos, ou a cada mudança na vida do usuário, envolvendo troca de endereço, mudança escolar, situação econômica ou outra, além da rigidez nos critérios de elegibilidade e permanência, como as condicionalidades envolvendo a frequência escolar, vacinação, pesagem e acompanhamento pré-natal no caso dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Estas e demais questões presentes no funcionamento do CadÚnico comprovam que este sistema é um mecanismo do Estado para exercer controle e dominação sobre a população de baixa renda.

Segundo Sposati (2021), o formulário elaborado pelo Governo Federal vem do interesse do Estado para com a vida da população, mas este não é utilizado como forma de conhecer as necessidades, a fim de criar estratégias de intervenção para mudá-las, e sim como forma de controle. De acordo com a autora, o questionário não é afetado pelas particularidades dessas famílias, ou seja, o Estado não deseja tomar conhecimento dos acontecimentos que levaram aquele indivíduo a procurar a assistência social.

Os dados presentes no CadÚnico evidenciam que as informações coletadas não estão sendo utilizadas para planejar e executar novas políticas públicas que respondam às demandas apresentadas por essas famílias. O Cadastro Único reúne informações importantes referentes às condições socioeconômicas e sociais de cada família cadastrada, porém, quando essas informações não são utilizadas para criar estratégias que garantam a proteção social desses indivíduos, o cadastro perde o seu caráter efetivo na garantia dos direitos sociais e o seu funcionamento passa a ser utilizado apenas como um instrumento de controle e monitorização e as suas funções passam a ser meramente administrativas e burocráticas. Comprovou-se, ainda, que essas formas burocráticas afastam os sujeitos de seus direitos, contribuindo ainda mais com as vulnerabilidades e as desigualdades sociais.

Portanto, conclui-se que há inúmeras possibilidades na efetivação do Cadastro Único, quando este é utilizado de forma estratégica: na garantia dos direitos sociais, é possível uma intervenção política e social a partir dos dados coletados e das demandas apresentadas, além disso, comprovou-se que as políticas de transferência de renda, juntamente com as demais políticas públicas, são fundamentais no combate à pobreza e às vulnerabilidades, além de ampliar a rede de proteção social.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. 3.ed. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf. Acesso em 10 maio 2025.

DREON, Samira; ZAMBAM, Neuro José. O Cadastro Único do Brasil e a eficácia das políticas públicas para o enfrentamento as desigualdades injustas: as bases informacionais como estratégia de transparência e equidade social. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 204-224, 2024.

FILHO, Rodrigo de Souza. **Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013

FREIRE, Carolina da Silva. **A importância da informação sobre o CadÚnico para a inclusão de pessoas em programas sociais no município de Campos dos Goytacazes**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal Fluminense de Campos dos Goytacazes/RJ, Campos dos Goytacazes, 2016.

MARTINS, Valter. **Mapeamento e Diagnostico Socioterritorial do Programa Bolsa Família em Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Autografia, 2025.

MUSTAFA, Patrícia Soraya; PAVARINA, Paula Regina de Jesus Pinsetta; CUNHA, Maísa Faleiros da; RIBEIRO, Cássio Garcia. CADASTRO ÚNICO: características, possibilidades e limites para a construção de diagnósticos socioeconômicos. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 79-107, 2017. Disponível em: <https://revista.uemg.br/revistappp/article/download/2872/1588>. Acesso em: 13 set. 2025.

RAMOS, Daniel. **O um e seu múltiplo cadastro: notas sobre o CadÚnico para programas sociais**. 2012. Artigo (Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social) - Universidade Federal de São Carlos (PPGAS/UFSCar), São Paulo, 2012. Disponível em: https://iiseminarioppgsufscar.wordpress.com/wpcontent/uploads/2012/04/ramos_daniel.pdf. Acesso em: 14 nov. 2025.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.141, p. 183-204, maio/ago. 2021. DOI: 10.1590/0101-6628.245. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Dcjh9Rm4NnW5HHvWbXXbHNM/format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 nov. 2025.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx/format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2025.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Pobreza e as formas Históricas de seu enfrentamento. **Revista de Política Pública**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 217-228, 2005. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3775/1858>. Acesso em: 14 maio 2025.