



11º Encontro Internacional de Política Social 18º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Entre o capital e a vida: questão social,
crise ambiental e resistências

Vitória, ES, Brasil, 18 a 20 de agosto de 2026

Eixo: Política Social: fundamentos histórico-teóricos, análise, avaliação e financiamento

Municípios Prioritários e capacidades estatais na implementação do Cadastro Único

Luciene Burlandy Campos de Alcântara¹

Stephanie de Azevedo Barreto²

Nadia Barbosa Nunes³

Resumo: Este artigo teve como objetivo analisar a capacidade estatal de municípios do estado do Rio de Janeiro na implementação da estratégia denominada municípios prioritários (MUPs). Esse processo é condicionado por fatores diversos e correlatos que envolvem estrutura de equipe, capacidade de planejamento, uso dos instrumentos de gestão territorial, entre outros aspectos normativos, dada sua natureza federativa e descentralizada. A referida análise visou identificar os desafios das coordenações municipais no monitoramento, na padronização de procedimentos e no cumprimento das ações necessárias à implementação do CadÚnico, com ênfase nos MUPs.

Palavras-chave: cadastro único; implementação; política social; qualificação cadastral; gestão municipal.

Priority municipalities and state capacities in the implementation of the Cadastro Único

Abstract: This article aimed to analyze the state capacity of municipalities in the state of Rio de Janeiro in implementing the strategy known as Priority Municipalities (MUPs). This process is conditioned by diverse and interrelated factors involving team structure, planning capacity, and the use of territorial management instruments, among other normative aspects, given its federative and decentralized nature. The analysis sought to identify the challenges faced by municipal coordinations in monitoring, standardizing procedures, and complying with the actions required for the implementation of the Cadastro Único, with emphasis on the MUPs.

Keywords: single registry; implementation; social policy; registration qualification; municipal management.

¹Doutora em Saúde Pública pela FIOCRUZ. Professora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (PPG/UFF). E-mail: burlandy@uol.com.br

²Assistente Social, Mestre em Política Social pelo PPG/UFF. Superintendente da Proteção Social Básica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEDSODH). E-mail: stephanie.socialrj@gmail.com

³Assistente Social, Mestranda em Política Social pelo PPG/UFF. e Coordenadora Estadual do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família da SEDSODH. E-mail: nadiabnunes@gmail.com

1. Introdução

A trajetória da proteção social no Brasil é historicamente marcada por um padrão restritivo de acesso a direitos, no qual a cobertura estatal esteve, por longo período, concentrada nos trabalhadores formais, excluindo amplos segmentos da população e relegando-os à dependência de práticas filantrópicas. É a partir das lutas sociais pela redemocratização, intensificadas na segunda metade da década de 1970, que se consolidam demandas por ampliação dos direitos e por um modelo de proteção social mais abrangente, culminando na incorporação da seguridade social pela Constituição Federal de 1988.

A institucionalização da Assistência Social como política pública, nas décadas seguintes, ocorre em um contexto de descentralização das políticas sociais e de redefinição das responsabilidades entre os entes federados, processo marcado por disputas, contradições e desigualdades na capacidade de implementação nos territórios. Nesse cenário, instrumentos como o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, implementado em 2001, e o Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, emergem como estratégias centrais de operacionalização da política social, cuja efetividade passa a depender não apenas de seu desenho normativo, mas das condições concretas de execução do programa nos municípios.

O Cadastro Único consolidou-se como a principal ferramenta de identificação de famílias de baixa renda no Brasil, funcionando como porta de entrada para mais de 30 programas sociais, entre eles o PBF. Sua gestão é implementada por meio de um modelo descentralizado, baseado na partilha de responsabilidades e na cooperação entre os entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal), conforme estabelecido pelos normativos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

A execução do CadÚnico nos territórios vai além do cumprimento das normativas federais, sendo influenciada por fatores socioterritoriais e institucionais específicos de cada contexto. Nesse processo, a gestão municipal frequentemente enfrenta obstáculos operacionais e dinâmicas sociais que nem sempre estão contemplados nas legislações federais, geralmente orientadas por uma lógica de implementação linear. Essa desconsideração das particularidades locais no desenho da política compromete sua

efetividade, na medida em que as diretrizes nacionais nem sempre correspondem às reais capacidades e limitações vivenciadas pelos municípios em seu cotidiano.

A capacidade de implementação do CadÚnico pelos municípios está diretamente relacionada ao apoio técnico e financeiro proveniente dos governos federal e estadual. No que se refere ao financiamento, este se concretiza por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M), que vincula o repasse de recursos ao desempenho municipal em indicadores de atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF).

No período recente, o MDS tem reforçado a importância da qualificação cadastral como dimensão central da gestão do CadÚnico, por meio de estratégias de acompanhamento, monitoramento e averiguação, entre outras. Nesse contexto, o governo federal instituiu a estratégia dos MUPs, voltada à identificação de municípios que enfrentam dificuldades na gestão e na execução do CadÚnico e do PBF.

Tal estratégia tem como objetivo examinar o desempenho municipal em aspectos específicos, com vistas à superação das dificuldades identificadas e ao aprimoramento das atividades desenvolvidas nos municípios. No estado do RJ, os MUPs apresentam particularidades que tornam a gestão ainda mais complexa, como a elevada demanda por atendimento e as limitações relacionadas à equipe e à infraestrutura disponível. Nesse contexto, compreender de que modo as gestões municipais operacionalizam as normativas federais e enfrentam os desafios cotidianos torna-se fundamental para o aprimoramento da política.

Embora o CadÚnico e o PBF possuam naturezas e finalidades distintas, com esforços recentes voltados à sua diferenciação, inclusive no âmbito da organização da gestão municipal, ambos permanecem fortemente articulados no que se refere aos mecanismos de financiamento e monitoramento. Essa interdependência se expressa, sobretudo, no IGD, que vincula o repasse de recursos ao desempenho conjunto das ações relacionadas às duas iniciativas, e na própria metodologia de identificação dos MUPs, que considera indicadores associados tanto à qualificação cadastral quanto ao acompanhamento de condicionalidades do PBF. Desse modo, apesar da tentativa de distinção institucional, ainda operam, na prática, como um arranjo integrado no que tange à indução federativa e à avaliação da gestão municipal. Assim, o presente artigo propõe-se a examinar os processos de implementação da estratégia dos MUPs no estado do Rio

de Janeiro, identificando as capacidades estatais locais mobilizadas nesse contexto federativo descentralizado, à luz da literatura sobre implementação de políticas públicas.

Diante disso, o presente artigo adota uma abordagem qualitativa de caráter descritivo-analítico, voltada à análise da implementação da estratégia dos MUPs no estado do RJ em 2025. A pesquisa consistiu em uma análise documental que incluiu portarias, manuais e instruções normativas do MDS atualmente vigentes, além da análise de dados secundários do MDS sobre os seis indicadores que envolvem a referida estratégia (Taxa de Atualização Cadastral; Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar; Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde; Execução dos Recursos do Índice de Gestão Descentralizada; Taxa de Unipessoais no Programa Bolsa Família; Percentual de usuários do Sistema de Benefícios ao Cidadão) e dados primários coletados pela Coordenação Estadual do Cadastro Único e Programa Bolsa Família via formulário eletrônico.

2. Implementação de Políticas Públicas e Capacidades Estatais Locais

A análise da implementação de políticas públicas constitui um campo consolidado no âmbito dos estudos sobre políticas sociais, especialmente em contextos federativos descentralizados, como o brasileiro. O ciclo das políticas públicas não se configura como um processo linear; ao contrário, trata-se de uma dinâmica complexa, atravessada por disputas, interpretações e condicionantes institucionais que influenciam diretamente seus resultados, se confrontando em processos antagônicos de disputa de políticas públicas democráticas e garantidoras dos direitos sociais versus valores do neoliberalismo econômico e político (MATTEI, 2024).

De acordo com Lotta (2019), a implementação deve ser compreendida como um espaço de mediação entre normas formais e práticas concretas, no qual atores institucionais operam sob restrições organizacionais e contextuais específicas. Nessa perspectiva, os resultados decorrentes de sua execução não se explicam exclusivamente pelo desenho normativo da política, mas pela interação entre as diretrizes federais e as capacidades locais, no caso de políticas descentralizadas.

No contexto federativo, a descentralização atribui aos municípios papel central na operacionalização das políticas sociais. Contudo, o compartilhamento de responsabilidades não garante a equalização de recursos técnicos, financeiros e organizacionais. Assim, as instituições modelam o processo de formulação e

implementação das decisões, influenciando as capacidades dos governos (D'ALBUQUERQUE; PALOTTI, 2022).

A literatura contemporânea sobre capacidades estatais brasileiras, conforme discutido por Lotta (2019), sugere que a entrega de políticas públicas não depende apenas de recursos financeiros, mas da combinação de capacidades técnico-administrativas e relacionais. No contexto do CadÚnico, a capacidade administrativa refere-se à habilidade da burocracia municipal em gerir sistemas complexos e manter a atualização cadastral constante, enquanto a capacidade relacional envolve articulação intersetorial necessária para o desenvolvimento eficaz do trabalho.

A fragilidade institucional observada nos MUPs do estado do RJ, a partir dos indicadores analisados, demonstra que a descentralização, embora prevista constitucionalmente, muitas vezes ocorre sem a devida equalização de capacidades. Isso resulta em uma implementação precarizada, onde o desenho da política nacional pressupõe uma infraestrutura que não se reflete na realidade dos territórios fluminenses, gerando um descompasso entre a norma federal e a execução local.

A partir dessa perspectiva, variações no desempenho das políticas devem ser entendidas como expressões de diferentes padrões de capacidade estatal e de arranjos institucionais específicos. Sua implementação, portanto, se configura como um processo de tradução das normativas federais à realidade municipal, no qual se articulam burocracias locais, instrumentos de gestão, estrutura organizacional, condições socioterritoriais, dentre outros aspectos.

É com base nesse referencial que se analisa a implementação do CadÚnico nos MUPs do estado, buscando compreender como fragilidades estruturais e organizacionais, apontados nos indicadores da metodologia de classificação implementada pelo MDS denominada Score de Valor Crítico, interferem na efetivação da política e na produção de seus resultados.

3. Impactos do Federalismo e da Descentralização político-administrativa brasileira na gestão do Cadastro Único

O arranjo federativo estabelecido pela Constituição de 1988 consolidou um modelo de competências concorrentes, no qual a União assumiu o papel de formuladora de diretrizes e indutora de ações, enquanto os municípios tornaram-se os principais executores das políticas sociais (D'Albuquerque; Palotti, 2021). No CadÚnico, essa

descentralização implica que, embora o MDS estabeleça normas lineares a nível federal, a efetividade da política depende diretamente da capacidade institucional de cada ente municipal.

A gestão do CadÚnico tem por princípio o compartilhamento de esforços e responsabilidades entre os entes federados. Esse modelo tem como base a cooperação entre as três esferas de governo, no entanto, o município recebe um papel de destaque na gestão e na operacionalização da política, uma vez que detém a possibilidade de realizar uma interlocução mais próxima com a população para identificação das suas principais necessidades.

A implementação real das políticas públicas no território é moldada pela atuação dos burocratas de nível de rua, profissionais que atuam na linha de frente, interagindo diretamente com o cidadão e exercendo o poder de traduzir as diretrizes federais no ato do atendimento (Lipsky, 2010, apud Lotta, 2019). Ao exercerem sua discricionariedade na interpretação e aplicação das normativas federais durante o atendimento, esses agentes não apenas executam ordens, mas redefinem os contornos da política de acordo com as percepções e decisões tomadas.

Nesse contexto, a gestão local não é apenas um braço administrativo, mas um espaço de relações intergovernamentais complexas. O desenvolvimento da política está condicionado a arranjos que viabilizem que as diretrizes federais sejam operacionalizadas na ponta, superando as barreiras de um sistema que muitas vezes desconsidera as disparidades diversas entre os municípios.

A implementação das normativas federais nos territórios municipais não ocorre de maneira mecanizada, ao contrário, ela é atravessada por fatores singulares que frequentemente esbarram em aspectos não previstos nas legislações. Contudo, a elaboração de tais políticas tende a ignorar as particularidades territoriais ao propor uma execução linear pelo do Governo Federal.

A despeito dessa rigidez, as realidades socioeconômicas e estruturais locais demandam flexibilidade e estratégias de atuação que extrapolam o previsto. Logo, quando a normativa federal não dialoga com as contingências locais, a execução do trabalho se converte em um campo de disputa entre a conformidade burocrática e a necessidade real de atendimento à população.

Nesse ínterim, a estratégia dos MUPs pode ser considerada como uma modalidade de desmonte de políticas, uma vez que o desmonte nem sempre é explícito e se manifesta de forma sutil através da redução da densidade das políticas e do enfraquecimento das capacidades estatais (Mattei, 2024)

Por conseguinte, essa fragilidade institucional reflete o que Fleury (2024) define como um cenário de cidadania em perigo. Nele, a redução da capacidade de resposta do Estado impede que a política de assistência social alcance sua efetividade plena, comprometendo a garantia de direitos e a proteção da população vulnerável. Logo, quando a capacidade de resposta desses profissionais é comprometida por vínculos empregatícios precários e rotatividade, o Estado falha em sua função.

Assim, o burocrata de nível de rua deixa de ser apenas um executor para se tornar o filtro que decide, na prática, quem acessa ou não o direito à assistência social, exercendo um grau significativo de discricionariedade na interpretação das normas federais. No RJ, essa discricionariedade é tensionada pela urgência da população e pelas limitações de equipe.

Desta forma, a análise em questão orienta-se pelos referenciais sobre capacidades estatais e implementação de políticas públicas, que permitem compreender como os municípios se organizam em um contexto de trabalho federativo e descentralizado, considerando o debate sobre desmonte de políticas sociais e os impactos da sua precarização sobre a gestão do CadÚnico no estado do Rio de Janeiro.

4. Implementação de políticas públicas no contexto brasileiro

Partindo da perspectiva da análise de implementação, considerando o momento em que as decisões tomadas na fase de formulação são transformadas em ações concretas no território, compreende-se que a implementação não é um processo meramente mecânico ou técnico, mas sim uma ação de interação entre diversos atores e instituições.

No contexto brasileiro atual, a análise de implementação de políticas públicas torna-se ainda mais complexa ao ser observada sob a ótica do "policy dismantling" (Mattei, 2024). Assim, a análise da implementação nos MUPs deve considerar se as dificuldades encontradas são apenas questões operacionais ou se refletem processos de enfraquecimento institucional que impactam a eficácia da proteção social.

Para Fleury (2024), a efetivação de uma política no território depende de capacidades estatais robustas e de um pacto democrático que sustente o acesso a direitos. Portanto, a análise de implementação para o CadÚnico no estado do RJ deve examinar como a desestruturação de capacidades locais atua como uma barreira à justiça social, transformando-se em um campo de disputa pela garantia ou negação de direitos básicos e fundamentais.

5. MUPs e as condições locais de implementação do CadÚnico no estado do Rio de Janeiro

A partir do referencial adotado, compreende-se que os indicadores que classificam os MUPs não expressam apenas desempenho administrativo. Eles revelam padrões de capacidade estatal local e condições institucionais que moldam a implementação da política social no território. Assim, a análise empírica é conduzida à luz da perspectiva de implementação, buscando identificar como limitações estruturais, organizacionais e intersetoriais interferem na efetivação do CadÚnico e do PBF.

De acordo com o MDS, a estratégia é fundamentada no modelo de gestão descentralizada e no pacto federativo e visa fortalecer a cooperação entre a União, estados e municípios, por meio de apoio técnico focalizado para superar vulnerabilidades operacionais e elevar a eficiência das políticas de transferência de renda no território local. Tal estratégia sofreu interrupções em determinados períodos após seu lançamento, refletindo as prioridades das agendas políticas à época.

Historicamente, a iniciativa foi lançada em 2014 e operou continuamente até 2019, sofrendo uma interrupção em 2020 no período da pandemia de COVID-19. A sua retomada ocorreu em 2024 através de uma metodologia atualizada, estruturada em um ciclo de apoio técnico que engloba diagnóstico, planejamento, execução e monitoramento, visando a análise do impacto das ações nos indicadores.

A seleção dos MUPs é baseada em uma metodologia estatística denominada “Score de Valor Crítico”. Tal método classifica o desempenho municipal em seis indicadores monitorados pelo Governo Federal e os municípios que possuem menor desempenho e as menores médias ou piores resultados, são caracterizados com uma fragilidade crítica.

Os seis indicadores monitorados para o cálculo de classificação dos MUPs consideram os seguintes aspectos: a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), a Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE), a Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS), a Execução dos Recursos do IGD-M, a Taxa de Unipessoais no PBF e a Capacidade de Gestão de Benefícios, medida pela disponibilidade de senhas do sistema SIBEC aos profissionais dos municípios em comparação a quantidade de beneficiários do PBF existentes.

Considerando a análise a partir do acompanhamento dos MUPs do estado do RJ referente ao ano de 2025, o governo federal classificou 17 municípios prioritários, dentre os 92 do estado. A análise dos indicadores críticos nos 17 municípios em questão revela que as principais dificuldades da execução do trabalho se concentram na sua capacidade operacional.

Os dados secundários disponibilizados pelo MDS apontam que dentre os seis indicadores de criticidade, o que se refere à capacidade de gestão de benefícios (acesso ao SIBEC) e o alto volume de famílias unipessoais são os mais desafiadores, sendo identificados em nove dos municípios 17 municípios analisados. Em um segundo patamar de criticidade, encontram-se os indicadores de frequência escolar (TAFE) e de gestão financeira (Meses em Saldo do IGD), ambos presentes em oito municípios. Por fim, o diagnóstico destaca que a taxa de acompanhamento da agenda de Saúde (TASS) é um ponto crítico para seis municípios, seguida pela taxa de atualização cadastral (TAC), que apresenta valores críticos em quatro MUPs.

No que diz respeito ao diagnóstico dos municípios prioritários a partir de informações extraídas de formulário eletrônico aplicado em 2025, o levantamento das informações aponta que a implementação do CadÚnico e do PBF está severamente comprometida devido redução de equipe e acúmulo de funções, configurando baixa capacidade burocrática instalada, o que gera sobrecarga e inviabiliza o cumprimento das atividades inerentes ao setor. Esse cenário é agravado pela fragilidade dos vínculos empregatícios e pela alta rotatividade dos profissionais, fatores que interrompem a continuidade do trabalho e dificultam o desenvolvimento dos processos.

Embora a taxa de atualização pareça ser o indicador com menor incidência de crise absoluta, a sua combinação com os demais fatores reforça o cenário de precariedade institucional, onde o não cumprimento das metas estabelecidas pelo MDS não decorre

de uma variável isolada, mas de um conjunto de fragilidades que colocam a proteção social em risco.

A recorrência de valores críticos evidencia ainda falhas expressivas na articulação intersetorial entre assistência, saúde e educação. Já o acúmulo de recursos em conta (IGD-M) expõe uma baixa capacidade de execução orçamentária, visto que não há conversão dos valores repassados pelo governo federal em investimento e melhorias para a execução do trabalho nos municípios. Tais dados sistematizam o que é chamado de desmantelamento sutil discutido por Mattei (2024), uma vez que a gestão municipal não consegue desenvolver o trabalho necessário à implementação do CadÚnico e do PBF, a política deixa de ser uma via de acesso a direitos e passa a ser apenas uma ferramenta burocrática.

É de se considerar que a estratégia MUPs expõe um cenário de persistência de gargalos estruturais que desafiam a execução do trabalho, uma vez que, no ano de 2025, o estado apresentou 17 municípios prioritários, sendo que a grande maioria (13 municípios) é reincidente dos MUPs de 2024, fato este que sinaliza uma dificuldade recorrente de superação das barreiras críticas identificadas.

O diagnóstico levantado revela que a implementação na gestão local diverge significativamente do planejamento e estruturação realizados pela esfera federal. A reincidentência de 76% dos municípios na lista de prioridades indica que as diretrizes do MDS enfrentam capacidades estatais limitadas no nível municipal. Sob a ótica da teoria da implementação, isso demonstra que a entrega do serviço está diretamente relacionada a uma infraestrutura que, especialmente nos MUPs, encontra-se fragilizada.

Ademais, o crescimento exacerbado dos cadastros de famílias unipessoais e a obrigatoriedade do cadastramento em domicílio estabelecido através da Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024, surge como um grande desafio para a gestão municipal, evidenciando a pressão sobre os burocratas de nível de rua, dada a urgência da população e a complexidade das normativas.

Por fim, o diagnóstico destaca que, embora o Governo Estadual ofereça apoio técnico e capacitações presenciais, mesmo que insuficientes diante da grande necessidade de demanda, a eficácia do trabalho depende principalmente da capacidade do município em integrar tais orientações à sua realidade cotidiana. Assim, a análise de implementação dos MUPs em 2025 confirma que a política pública é moldada menos

pelas leis e mais pelas condições concretas de execução, em que o desmonte do Sistema Único de Assistência Social coloca a efetividade da cidadania em risco.

6. Conclusão

A implementação do CadÚnico e do PBF no estado do RJ, embora desenhada sob um modelo federativo descentralizado, enfrenta grandes desafios a nível estadual e municipal que comprometem a sua efetivação. A execução da política não é um processo linear, mas atravessada por singularidades locais e vulnerabilidades institucionais que implicam na oferta aos direitos fundamentais.

O diagnóstico dos MUPs revela que a seleção dos indicadores do *Score* de Valor Crítico não decorre meramente da falta de vontade política, mas de um processo de desmantelamento sutil das capacidades estatais. Este fenômeno se materializa na escassez de recursos técnicos e humanos, na fragilidade das rotinas operacionais e na ausência de instrumentos de gestão adequados.

Um dos paradoxos mais evidentes identificados nos MUPs é a subutilização dos recursos do IGD-M, pois embora o financiamento federal esteja disponível, ele permanece represado por dificuldades no planejamento orçamentário municipal, impedindo investimentos essenciais para melhoria do trabalho da gestão municipal.

A desestruturação observada nos municípios analisados impacta diretamente a qualidade e a efetividade, transformando a implementação do trabalho em uma disputa entre normativa federal versus sobrevivência operacional. Em suma, a efetividade do CadÚnico e PBF depende essencialmente do fortalecimento efetivo das capacidades institucionais municipais, visto que a superação desse cenário exige uma ação federativa que considere as particularidades das gestões locais assim como suas condições estruturais para ajuste e proposição de melhorias nas políticas públicas.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia de Orientações para o Apoio Técnico aos Municípios Prioritários**: Programa Bolsa Família e Cadastro Único. 1. ed. Brasília, DF: MDS, 2024.

D'ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura.

Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: a experiência brasileira nas políticas sociais. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 73, n. 4, p. 747-775, out./dez. 2022.

FLEURY, Sonia (org.). **Cidadania em perigo:** desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil. Rio de Janeiro: Edições Livres; Cebes, 2024. (E-book).

LOTTA, Gabriela. **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

MATTEI, Lauro. **O uso do “policy dismantling approach” em obras da literatura brasileira sobre políticas públicas.** Desenvolvimento em Debate, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 9-25, jan./abr. 2024.