

Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno



**AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DOS
USUÁRIOS DO CADASTRO ÚNICO
PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO
GOVERNO FEDERAL (CADÚNICO)**

DEZEMBRO • 2023

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Indústrias Gráficas (SIG), Quadra 02, Lotes 530 a 560
Edifício Soheste - Brasília - DF / CEP: 70610-420
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro da Controladoria-Geral da União

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA

Secretária-Executiva

CLÁUDIO TORQUATO DA SILVA

Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

RICARDO WAGNER DE ARAÚJO

Corregedor-Geral da União

ANA TÚLIA MACEDO

Secretária Nacional de Acesso à Informação

ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA

Ouvidora-Geral da União

IZABELA MOREIRA CORREA

Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1561909

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2023 Controladoria-Geral da União



Conteúdo

Sumário Executivo	04
Introdução	06
Metodologia	07
Resultados	09
Conclusão	18



QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Programa da CGU de **AVALIAÇÃO COLABORATIVA** de políticas públicas federais em execução nos municípios brasileiros, com foco principal na **PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS** de serviços públicos e de gestores e conselheiros locais envolvidos com a política pública.

A avaliação foi realizada, em caráter piloto, junto ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - **CADÚNICO**, sob responsabilidade, em âmbito federal, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e cuja gestão é compartilhada com os municípios.

OBJETIVO GERAL

Prover subsídios ao **APRIMORAMENTO** da efetividade dos serviços relacionados ao CadÚnico a partir do foco nas interações dos usuários, suas expectativas e dificuldades.

METODOLOGIA

A coleta de informações se baseou, predominantemente, em procedimentos de **OBSERVAÇÃO** e de **ENTREVISTA** semiestruturada com os usuários da política, gestores locais e conselheiros da Assistência.



O projeto piloto abrangeu **CINCO** municípios brasileiros, selecionados por sorteio a partir de critérios que garantissem a inclusão de entes das cinco **REGIÕES** do país e de diferentes portes **POPULACIONAIS**.

OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO



COMUNICAÇÃO com usuários dos serviços: baixa efetividade dos canais e/ou estratégias de comunicação na transmissão de informações relevantes ao público do Cadastro.

APLICATIVO do CadÚnico: baixa efetividade das estratégias para informar os usuários sobre a existência do aplicativo e suas funcionalidades; dificuldades de acesso por falta de equipamentos, de acesso à internet e/ou pela pouca familiaridade com soluções digitais.

ENTREVISTAS para inscrição e atualização do CadÚnico: dificuldades com o formato e as opções apresentadas em determinados blocos de perguntas do formulário de cadastramento; possibilidade de simplificação da linguagem dos formulários.

Atuação dos **CONSELHOS** de assistência social: despreparo dos conselheiros para exercício de suas atribuições.

SISTEMAS do CadÚnico: ocorrências de instabilidades no sistema de cadastramento; ocorrência de interrupções programadas em horário de atendimento.

INTERAÇÃO entre gestores federais e municípios: dificuldades na comunicação entre o MDS e as equipes do CadÚnico nos municípios.

POSSÍVEIS AÇÕES A SEREM CONSIDERADAS

Após análises e discussões realizadas com a participação de gestores federais e municipais, foram elencadas 22 POSSÍVEIS AÇÕES para aprimoramento da gestão e dos serviços do CadÚnico:

3 AÇÕES
RELACIONADAS À REVISÃO DE ESTRATÉGIAS E DE INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO

9 AÇÕES
RELACIONADAS À DIVULGAÇÃO DO APLICATIVO DO CADÚNICO E À REAVALIAÇÃO DAS FUNÇÕES DA SOLUÇÃO

3 AÇÕES
RELACIONADAS À REVISÃO DO CONTEÚDO E DA LINGUAGEM DOS FORMULÁRIOS DE CADASTRAMENTO

1 AÇÃO
RELACIONADA À ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

3 AÇÕES
RELACIONADAS À GESTÃO E AO MONITORAMENTO DE SISTEMAS INFORMATIZADOS

3 AÇÕES
RELACIONADAS AO SUPORTE OFERECIDO PELO MDS AOS MUNICÍPIOS E AO FLUXO DE COMUNICAÇÃO GESTORES FEDERAIS E MUNICIPAIS

Possíveis ações a serem adotadas em nível municipal, relacionadas principalmente à organização e à infraestrutura de atendimento nos municípios, foram tratadas em relatórios individuais disponibilizados a cada um dos municípios visitados.

Introdução

O presente relatório consolida os resultados do projeto piloto do Programa CGU Presente, uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) de avaliação colaborativa de políticas públicas federais em execução nos municípios brasileiros, com foco na experiência dos usuários de serviços públicos e na percepção de outros atores locais envolvidos na implementação da política pública.

A avaliação piloto foi realizada junto ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), sob responsabilidade, em âmbito federal, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). A escolha dessa política pública fundamentou-se na sua relevância como instrumento de planejamento, formulação e execução de ações de assistência e desenvolvimento social, assim como nas áreas de educação e saúde, nas três esferas de governo, e em outras iniciativas pontuais voltadas ao público-alvo do Cadastro.

O objetivo principal foi gerar informações qualificadas sobre a experiência dos usuários do CadÚnico, e, assim, conhecer e avaliar sua familiaridade com regras, usos e canais de interação, identificar suas expectativas e dificuldades no processo de cadastramento e recadastramento, bem como mapear pontos de atenção e oportunidades de aprimoramento na gestão e na oferta dessa política.

A iniciativa piloto focou em cinco municípios brasileiros, selecionados por sorteio a partir de critérios que garantissem a inclusão de entes das cinco regiões do país e de diferentes portes populacionais, conforme Figura 1.

FIGURA 1 • MUNICÍPIOS VISITADOS NA AVALIAÇÃO



Este documento consolida os fatos e análises decorrentes das visitas realizadas nos cinco municípios selecionados.

Metodologia

O trabalho realizado baseou-se na aplicação das técnicas de observação em contexto e entrevista em profundidade¹.

A observação em contexto teve como objetivo investigar aspectos relacionados ao ambiente e à dinâmica de trabalho nos pontos de atendimento (Centros de Referência de Assistência Social e postos de atendimento do Cadastro Único), para auxiliar na compreensão sobre seu funcionamento e sobre a jornada dos usuários dos serviços.

Quanto às entrevistas em profundidade, foram realizadas a partir de roteiros semiestruturados, e tiveram como público: i) usuários do Cadastro; ii) membros do Conselho Municipal de Assistência Social e; iii) representantes da gestão municipal. Os roteiros de entrevista foram elaborados com o intuito de captar a experiência e as percepções das pessoas entrevistadas em relação aos serviços do CadÚnico nos municípios, e abordou aspectos relacionados à busca inicial por informações sobre os serviços, às etapas percorridas até o efetivo atendimento, às experiências vivenciadas no dia do atendimento e durante o processo de entrevista para o CadÚnico, ao grau de conhecimento dos usuários sobre regras e funções do Cadastro, bem como em relação ao conhecimento e à utilização do aplicativo do CadÚnico.

Considerando o caráter qualitativo da estratégia metodológica do CGU Presente, o trabalho se baseou na técnica de amostragem por conveniência, isto é, não probabilística e não aleatória.

A Tabela 1 apresenta o total de entrevistas realizadas² nos municípios visitados.

TABELA 1 • TOTAL DE ENTREVISTAS REALIZADAS, POR PÚBLICO

Usuários	107
Representantes da gestão municipal	25
Conselheiros	20
Total	152

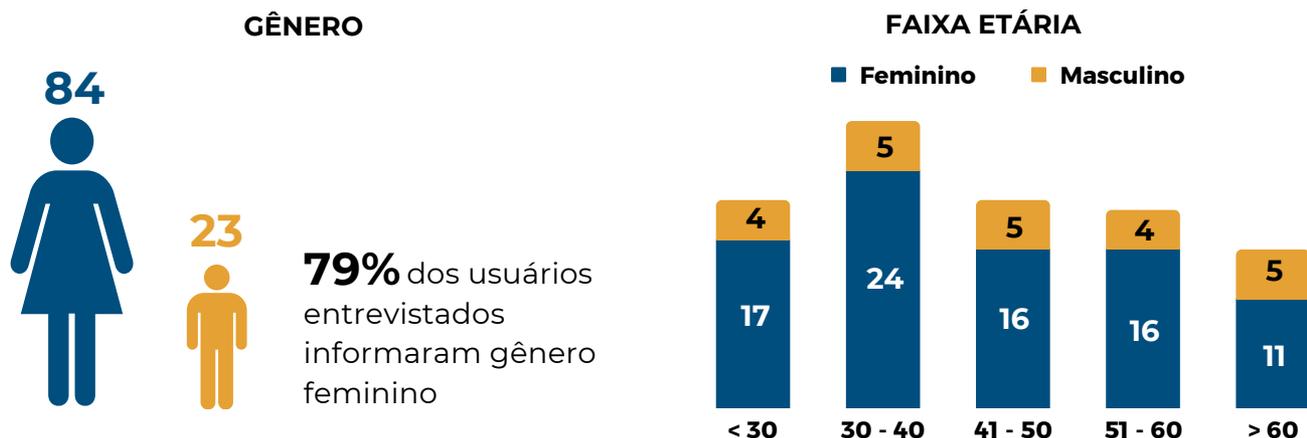
Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação.

¹ Principais referências metodológicas: Pesquisa de experiência do usuário [recurso eletrônico]: aplicação na gestão pública / Laboratório de Inovação em Governo. – Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2021; Design etnográfico em políticas públicas / Daniela Gomes Metello. – Brasília: Enap, 2018

² Em regra, as entrevistas com usuários foram realizadas nos equipamentos públicos imediatamente após o atendimento relacionado ao CadÚnico. Entretanto, houve uma entrevista realizada em domicílio, bem como foram realizadas oito entrevistas em ações itinerantes das prefeituras.

Dentre os usuários entrevistados, 79% se identificaram como do gênero feminino, com uma ampla variação de faixas etárias.

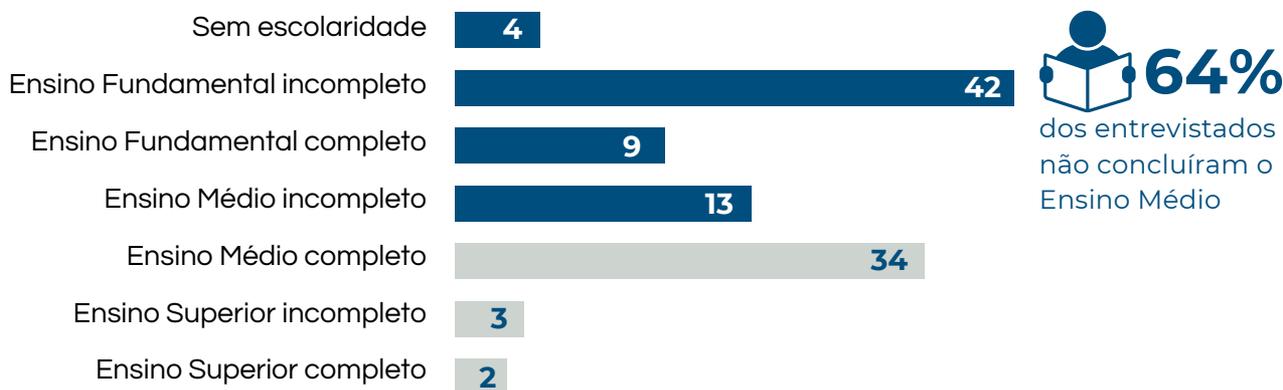
FIGURA 2 • GÊNERO E FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS ENTREVISTADOS



Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir de respostas dos usuários entrevistados.

Quanto ao nível de escolaridade dos usuários entrevistados, o grupo mais frequente foi o de pessoas com ensino fundamental incompleto. A maioria dos entrevistados não concluiu o ensino médio.

FIGURA 3 • ESCOLARIDADE DOS USUÁRIOS ENTREVISTADOS



Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir de respostas dos usuários entrevistados.

Os dados coletados foram consolidados e apresentados tanto aos gestores municipais quanto ao MDS, para análise e discussão conjunta sobre os fatos identificados. Os resultados das referidas análises e discussões foram registrados como percepções ou *insights*, que representam situações que podem estar impactando a oferta e o acesso aos serviços do CadÚnico e que podem auxiliar na compreensão de eventuais causas para problemas mapeados. A partir do conhecimento gerado, foram propostas, ainda, possíveis ações para aprimoramento dos serviços do Cadastro.

Resultados

A partir das observações e entrevistas realizadas em campo, foi possível mapear, de forma geral, a jornada dos cidadãos que buscam os serviços do CadÚnico em âmbito municipal, conforme ilustrado na figura 4. Destaque-se que, em regra, os usuários que buscam os serviços do Cadastro não apresentam dificuldades de acesso, sendo comum o sentimento de satisfação com o acolhimento e com o atendimento prestado pelas equipes do CadÚnico.

FIGURA 4 • JORNADA DOS USUÁRIOS DO CADÚNICO

Busca inicial

A necessidade de se cadastrar chega ao conhecimento das pessoas de diferentes formas (Prefeitura, redes sociais, aplicativos de mensagens, boca a boca...). A maioria das pessoas buscam o serviço de atualização cadastral.

Ação dos usuários

A depender do local, as pessoas agendam seu atendimento ou se dirigem diretamente aos equipamentos públicos. O atendimento itinerante não é comum.

Experiência dos usuários

Em geral, as pessoas não têm dificuldade para identificar e acessar os canais de atendimento em um prazo razoável, em que pese nem sempre haver atendimento presencial próximo às residências dos usuários.

Espera

Após passar pela triagem, os usuários aguardam o atendimento solicitado.

Ação dos usuários

Usuário aguarda o atendimento.

Experiência dos usuários

De modo geral, a local de espera possui condições adequadas, e o tempo de espera é razoável, sem formação de grandes filas.



Acolhimento

Ao chegar aos locais de atendimento, é comum existir uma recepção ou atendente disponível para orientar os usuários do CadÚnico.

Ação dos usuários

Usuário, agendado ou não, se dirige à recepção dos postos de atendimento e passa pela triagem, momento em que é informado sobre documentos necessários e orientado sobre os próximos passos.

Experiência dos usuários

De modo geral, as pessoas demonstram satisfação com o acolhimento recebido.



Atendimento

O atendimento é realizado por um colaborador da Prefeitura, capacitado para a realização de entrevistas com o público do CadÚnico.

Ação dos usuários

Usuário é atendido em local próprio, mas nem sempre reservado. Informa sua necessidade, apresenta documentos e responde às perguntas realizadas pelo entrevistador.

Experiência dos usuários

As pessoas demonstram satisfação e tranquilidade com o atendimento recebido. A abordagem e a atenção dos entrevistadores é muito bem-vista pelos usuários do Cadastro. As pessoas costumam ter sua demanda resolvida após o atendimento, entretanto, há certa ansiedade em relação ao prazo para acesso a benefícios em que tenham interesse.

Fonte: Elaborado pela equipe de avaliação, a partir de observações e de entrevistas com usuários, contemplando as diferentes etapas da jornada do cidadão em sua experiência com o CadÚnico.

Além disso, após consolidação e análise das informações coletadas por meio das observações e entrevistas, buscou-se compreender, de forma colaborativa com gestores municipais e federais, desafios ou oportunidades de atuação (*insights*) relacionados à prestação dos serviços do CadÚnico, bem como foram discutidas possíveis providências a serem consideradas pelos gestores federais, estaduais ou municipais. Os resultados decorrentes do processo de análise e discussão foram agrupados por temas, detalhados a seguir.

Comunicação com usuários

Em relação à comunicação com usuários, a avaliação indicou que os municípios adotam canais e estratégias diversos, não havendo clareza sobre qual seria a melhor estratégia de comunicação. Frise-se, entretanto, que há grande divulgação de informações por meio de aplicativos de mensagens e redes sociais.

Constatou-se, ainda, baixo conhecimento dos usuários sobre as regras e funções do Cadastro, bem como sobre benefícios que são acessíveis a partir do CadÚnico, o que indica baixa efetividade das estratégias de comunicação adotadas.

As entrevistas indicaram que as famílias possuem grande expectativa em relação à situação dos benefícios pleiteados, especialmente para obtenção de informações sobre bloqueios e desbloqueios de benefícios e sobre previsão para início do recebimento do Bolsa Família, o que faz com que usuários com cadastro atualizado busquem, desnecessariamente, novo atendimento.

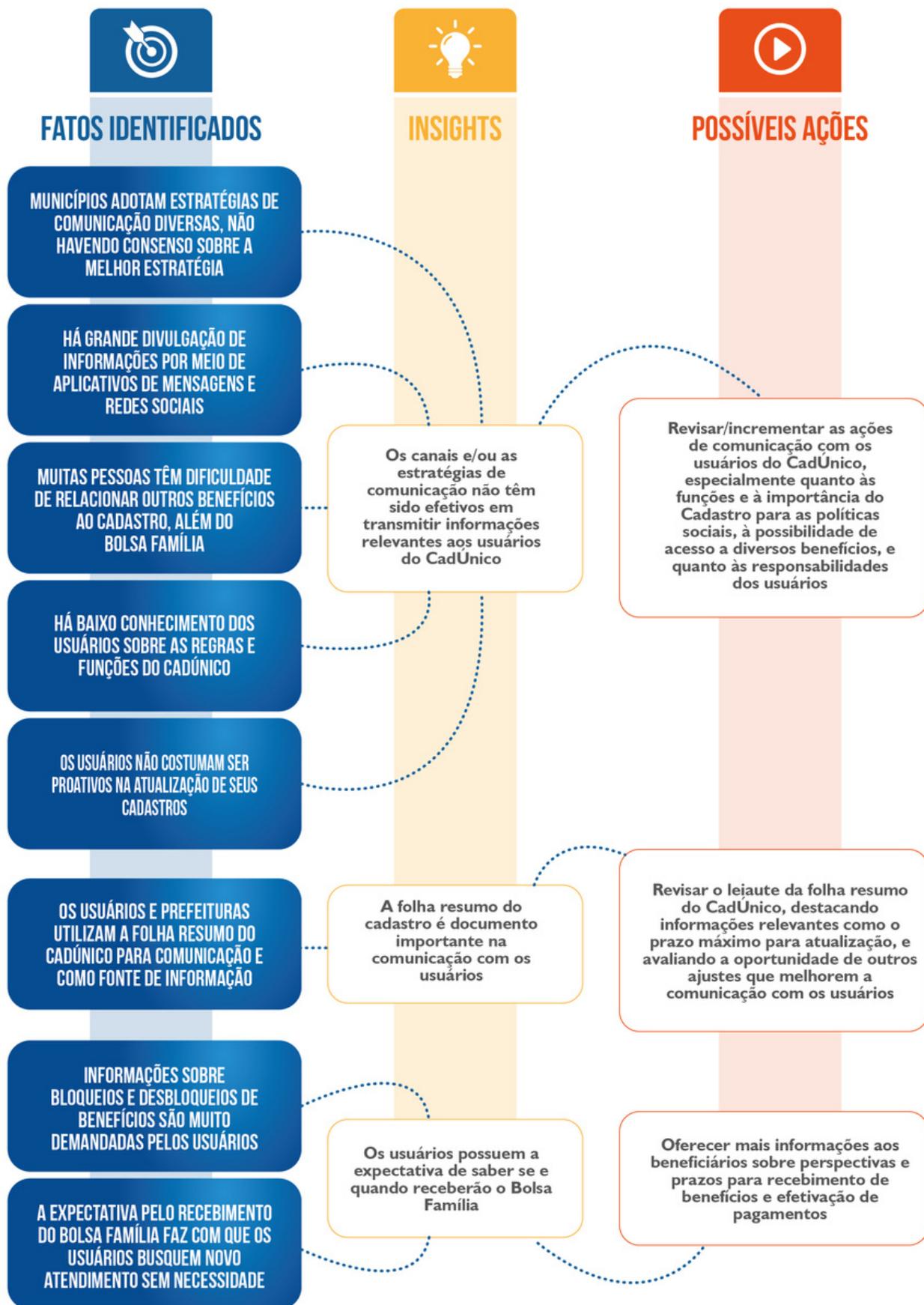
Ademais, muitos usuários comparecem aos postos em busca de comprovantes de cadastramento, ou da folha resumo do Cadastro, ainda que seja possível a obtenção desse comprovante por meio do aplicativo.

Em relação à folha resumo do Cadastro, é utilizada como fonte de informação para alguns usuários, bem como há casos em que as próprias Prefeituras utilizam o documento para comunicar-se com seu público – como exemplo, alguns dos municípios visitados registravam, manualmente, o prazo final para atualização cadastral nas folhas resumo disponibilizadas aos usuários.

Ainda, verificou-se que usuários não costumam ser proativos na atualização de seus cadastros, sendo recorrente que a busca pela atualização cadastral ocorra apenas quando a família tem algum benefício bloqueado ou em virtude do decurso do prazo máximo de dois anos.

As situações mencionadas, bem como os *insights* decorrentes e as possibilidades de atuação estão sintetizados a seguir.

COMUNICAÇÃO COM USUÁRIOS



Aplicativo do CadÚnico

As entrevistas realizadas indicaram que os usuários desconhecem o aplicativo do CadÚnico e demonstram pouco interesse em conhecê-lo e/ou explorá-lo.

Observou-se que muitos usuários não possuem aparelhos adequados para acessar o aplicativo e, principalmente, não possuem acesso à internet – quase 1/4 dos entrevistados não possuía acesso à internet (seja via pacote de dados, seja por meio de rede wi-fi). Ainda, foram observados casos de equipamentos que não suportavam o aplicativo, apresentando lentidão, bem como casos de usuários que não possuíam espaço de armazenamento disponível para fazer o download do aplicativo.

Dentre os representantes da gestão municipal entrevistados, muitos entendem que o aplicativo tem pouca utilidade, bem como que os usuários possuem dificuldades diversas de uso (acesso à internet, aparelhos que não suportam o aplicativo, pouca familiaridade com soluções tecnológicas, por exemplo). Ademais, os gestores não conhecem as funcionalidades do aplicativo e não divulgam a solução aos usuários.

Destacou-se, ainda, a existência de uma percepção negativa, por parte dos representantes da gestão municipal, em relação à funcionalidade de pré-cadastro (que havia sido descontinuada no momento da avaliação), pois não acelerava nem simplificava o processo. Os representantes dos municípios relataram, também, a existência de exclusões cadastrais acidentais em virtude de erro no uso da função “Cancele o seu cadastro”, presente no aplicativo.

Por fim, foram observados casos de informações desatualizadas no aplicativo, especificamente em relação aos endereços dos postos de atendimento nos municípios.

A figura em sequência resume os fatos identificados, *insights* e possíveis ações relacionados ao aplicativo do CadÚnico.

APLICATIVO CADÚNICO



Entrevista de cadastramento/atualização

De modo geral, os usuários demonstraram tranquilidade com o processo de entrevista para inclusão/atualização cadastral, bem como demonstraram satisfação com o atendimento prestado pelos entrevistadores dos municípios, não havendo menções relevantes sobre possíveis dificuldades no processo.

Por sua vez, os representantes da gestão municipal mencionaram que perguntas sobre trabalho/remuneração e sobre despesas familiares costumam gerar dificuldades e dúvidas nos usuários. Ademais, houve menção à possibilidade de simplificação da linguagem de questões do formulário, à ausência de campo para marcação de alguns tipos de deficiência informadas pelos usuários e à dificuldade de avaliar a veracidade das informações sobre composição familiar no momento da entrevista.

ENTREVISTA DE CADASTRAMENTO



Atuação dos conselhos de assistência social

Segundo os conselheiros, é comum que as pessoas indicadas para compor os conselhos possuam pouco conhecimento sobre o funcionamento e as responsabilidades do Conselho e que não estejam familiarizadas com as políticas de assistência social desenvolvidas no município.

Ademais, observou-se que os conselhos têm dificuldade de realizar acompanhamento regular sobre a prestação dos serviços do CadÚnico. Nesse contexto, verificou-se que a maioria dos conselhos dos municípios visitados não possuíam canal direto de comunicação com a população.

ATUAÇÃO DOS CONSELHOS



Sistemas do CadÚnico

Os gestores relataram problemas com o sistema do CadÚnico em dois dos cinco municípios visitados, informando que o sistema frequentemente apresenta-se instável ou lento, o que prejudica os atendimentos e gera insatisfação nos usuários. Ainda, foi mencionado que tem ocorrido fechamento do sistema em horários de atendimento, o que gera transtornos e prejuízo aos atendimentos.

SISTEMAS DO CADÚNICO



Interação entre MDS e municípios

Em dois dos cinco municípios visitados, os gestores relataram dificuldade em assimilar as orientações do MDS e em acompanhar as mudanças nas regras do CadÚnico e dos programas sociais.

Ademais, em um dos municípios comentou-se a dificuldade de comparecimento dos servidores a capacitações presenciais realizadas em outras cidades.

INTERAÇÃO ENTRE MDS E MUNICÍPIOS



Conclusão

O presente relatório consolida o resultado da avaliação realizada no projeto piloto do Programa “CGU Presente”, que consistiu em avaliação colaborativa realizada com o objetivo de gerar subsídios ao aprimoramento da efetividade dos serviços relacionados ao CadÚnico a partir do foco nas interações dos usuários, suas expectativas e dificuldades. A iniciativa possibilitou conhecer e avaliar a familiaridade dos usuários com regras, usos e canais de interação do Cadastro, identificar suas expectativas e dificuldades no processo de cadastro e de atualização cadastral, bem como mapear pontos de atenção e oportunidades de aprimoramento na gestão e na oferta dessa política.

O trabalho alcançou cinco municípios brasileiros, de diferentes regiões e portes populacionais, e baseou-se na aplicação de técnicas etnográficas de avaliação, em especial a observação em contexto e as entrevistas em profundidade. Os resultados decorrentes das visitas nos municípios foram consolidados no presente relatório e constam, detalhados, nos relatórios específicos de cada um dos municípios³.

A partir das informações coletadas por meio de observações e entrevistas com usuários, gestores e conselheiros do município, buscou-se compreender, em conjunto com gestores municipais e federais, possíveis motivos ou significados relacionados às situações identificadas, que embasaram a identificação de percepções (*insights*) sobre desafios referentes à prestação do serviço. Com base nos diagnósticos realizados, foram propostas possíveis ações, compondo um conjunto de oportunidades de aperfeiçoamento no desenho e na implementação do CadÚnico, que devem ser avaliadas quanto à oportunidade e à viabilidade de implementação pelos gestores envolvidos, sejam eles federais ou municipais.

Dentre as oportunidades de aperfeiçoamento identificadas, destacam-se aquelas relacionadas à comunicação com os usuários e ao aplicativo do CadÚnico. Quanto à comunicação com usuários, o ponto principal diz respeito à baixa efetividade dos canais e/ou estratégias de comunicação na transmissão de informações relevantes ao público do Cadastro. Em relação ao aplicativo do CadÚnico, destacam-se o desconhecimento dos usuários sobre a existência do aplicativo e suas funcionalidades, bem como a existência de dificuldades de acesso para parcela relevante dos usuários, seja por não possuírem equipamentos ou internet para realizar o acesso, seja pela pouca familiaridade com soluções digitais.

Além disso, há possíveis ações mapeadas em relação ao processo de entrevista de cadastramento/atualização, aos sistemas informatizados do CadÚnico, à atuação dos conselhos de assistência social e ao fluxo das interações entre MDS e municípios

³ Os relatórios elaborados para cada um dos municípios estão publicados nos seguintes link:

Alegrete/RS – <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1528077>

Marituba/PA – <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1525296>

Piraju/SP – <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1525712>

Pontalina/GO – <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1524901>

Salvador/BA – <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1531932>