

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

PAULA POMPEU FIUZA LIMA

**Cadastro Único para Programas Sociais entre a solidariedade e a  
eficiência:**

Do gabinete à linha de frente

Brasília – DF

2021

PAULA POMPEU FIUZA LIMA

**Cadastro Único para Programas Sociais entre a solidariedade e a  
eficiência:**

Do gabinete à linha de frente

**Tese apresentada como requisito parcial  
para conclusão do curso de doutorado do  
Programa de Pós- Graduação em Ciência  
Política da Universidade de Brasília**

**Orientadora: Rebecca Abers**

Co-Orientadora: Gabriela Lotta

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

2021

PAULA POMPEU FIUZA LIMA

**Cadastro Único para Programas Sociais entre a solidariedade e a  
eficiência:**

Do gabinete à linha de frente

**Banca examinadora:**

Rebecca Neaera Abers - Presidente

Gabriela Spanghero Lotta - FGV

Débora Cristina Rezende de Almeida - UnB

Roberto Rocha Coelho Pires – Ipea

Flávio Eiró de Oliveira - University of  
Groningen

Marisa von Bulow - UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

2021

Aos servidores que construíram e constroem o Cadastro Único e Programa Bolsa Família no Governo Federal, estaduais e municipais.  
Por Clóvis, que me motivou a persistir, e por Luís que nasceu e já conta histórias, assim como essa pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço quem me acolheu quando queria jogar tudo para o ar (Clóvis). Agradeço quem, mesmo com seus dois anos de idade, sabia que eu não estava com ele porque estava fazendo o doutorado (Luís). Agradeço quem cuidou de mim e do Luís para que eu tivesse tempo para escrever essa tese (meus pais e meus sogros). Agradeço quem me orientou (Rebecca e Gabriela), pois foi somente a partir dessa orientação que eu pude transformar material de pesquisa em uma tese. Agradeço quem comentou meu projeto e artigos preliminares (Débora, Roberto, Marco e Camila), porque me apontou possibilidades e caminhos. Agradeço aos integrantes do Resocie que debateram minha pesquisa em diversos momentos. Agradeço quem operacionalizou todas as análises estatísticas dessa tese (Frederico). Agradeço quem deu um pouquinho do seu tempo para me dar entrevistas e quem autorizou a pesquisa nos municípios (entrevistadores, técnicos, supervisores, coordenadores, gestores municipais e federais e responsáveis pelas gestões municipais), porque foram eles que tornaram viável essa tese. Agradeço quem me estimulou a seguir e me deu momentos livres de trabalho para que eu pudesse escrever (Ana Gabriela e demais integrantes da CGGPC/DECAU).

## RESUMO

O estudo busca entender o papel das burocracias, em particular a de médio escalão na esfera federal e a burocracia de nível no nível de rua no processo de implementação de ações de controle das famílias pobres. Para isso, enfatizarei o papel criativo dos atores que implementam a política de proteção social, em particular o Cadastro Único para Programas Sociais. Esses processos de controle interferem concretamente na inclusão e exclusão de famílias em programas sociais que garantem proteção às famílias mais pobres.

Os dados que subsidiaram a pesquisa foram coletados por meio de 111 entrevistas com burocratas médio escalão do Governo Federal, gestores municipais, entrevistadores do Cadastro Único, coordenadores de equipamentos públicos que realizam o Cadastro Único e técnicos de nível superior. Esses dados foram complementados por meio da análise documental de portarias, Instruções Normativas e Operacionais e Relatórios de Gestão desenvolvidos pela Senarc. Essas informações foram analisadas de forma bastante sistemática por meio de técnicas qualitativas e quantitativas com o objetivo de identificar padrões e relações entre as dimensões de análise de forma a responder todas as perguntas de pesquisa de forma consistente.

Os resultados da pesquisa apontam para uma situação na qual os burocratas estão em constante experimentação e justificção das ações realizadas. No nível do desenho da política na esfera central, essa característica explica por que os objetivos da política mudam e tem sentidos diferentes ao longo do tempo. Já na implementação no nível de rua, essa constante mudança interfere na forma como os burocratas de ponta avaliam a política e buscam desenvolver procedimentos que complementam ou contradizem as orientações centrais.

## ABSTRACT

The study seeks to understand the role of bureaucracies, in particular the middle-level at the federal level and the street-level bureaucracy at the municipal level in the process of implementing actions to control poor families. To this end, I emphasize the creative role of the actors that implement the social protection policy, in particular the Single Registry for Social Programs. These control processes concretely interfere in the inclusion and exclusion of families in social programs that guarantee protection for the poorest families.

The data that supported the research were collected through 111 interviews with middle-level bureaucrats from the Federal Government, municipal managers, interviewers from the Single Registry, coordinators of public facilities that carry out the Single Registry and higher-level technicians. These data were complemented with documentary analysis. This information was analyzed systematically through qualitative and quantitative techniques in order to identify patterns and relationships among the dimensions of analysis so as to answer all research questions consistently.

The results of the research point to a situation in which bureaucrats constantly experiment and justify their actions. At the central level of policy design, this characteristic explains why policy objectives change and have different meanings over time. With respect to street-level implementation, constant changes interfere with the way the bureaucrats evaluate the policy and seek to develop procedures that complement or contradict central guidelines.

## LISTA DE SIGLAS

- BPC – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
- CENTRO POP - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
- CGU – Controladoria Geral da União
- CIB – Comissão Intergestora Bipartite
- CIT – Comissão Intergestora Tripartite
- CRAS – Centro de Referência em Assistência Social
- CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social
- EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
- GTI – Grupo de Trabalho Interinstitucional
- ID CRAS – Índice de Desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência Social
- IGD – Índice de Gestão Descentralizada
- LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
- NOB - Norma Operacional Básica
- PBF – Programa Bolsa Família
- PNAS – Política Nacional de Assistência Social
- RAIS – Relação de Anual de Informações Sociais
- RENAVAM - Registro Nacional de Veículo
- SENARC – Secretaria nacional de Renda de Cidadania
- SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
- SUAS – Sistema Único de Assistência Social
- TCU – Tribunal de Contas da União

## INDICE DE ILUSTRAÇÕES, GRÁFICOS E TABELAS

<b>Figura 1</b> – Processo de construção dos sistemas de proteção social .....	60
<b>Figura 2</b> – Modelo analítico da implementação do Cadastro Único e PBF no Brasil.....	80
<b>Quadro 1</b> – Critérios de escolha dos municípios da amostra .....	87
<b>Quadro 2</b> - Características da organização da gestão do Cadastro Único nos três municípios..	96
<b>Quadro 3</b> – Técnicas de coleta e análise dos dados .....	104
<b>Quadro 4</b> – Mudança nos objetivos do Cadastro Único e averiguações cadastrais .....	182
<b>Quadro 5</b> – Tipos de percepções de justiça.....	189
<b>Quadro 6</b> – Tipos de percepções de família.....	194
<b>Quadro 7</b> – Tipos de percepções sobre o Cadastro Único e averiguações cadastrais .....	201
<b>Quadro 8</b> – Comparação entre representações dos burocratas de médio escalão e de rua.....	204
<b>Quadro 9</b> - Tipos de inconsistências no Cadastro Único ao longo das averiguações cadastrais .....	216
<b>Quadro 10</b> – Procedimentos orientados pelo Governo Federal nos processos de averiguação cadastral.....	221
<b>Quadro 11</b> – Variáveis associadas a cada prática a 5% de significância .....	247
<b>Quadro 12</b> – Tipologia de atendimentos de famílias no Cadastro Único .....	254
<b>Tabela 1</b> -Evolução do atendimento do Cadastro Único nos CRAS .....	129
<b>Tabela 2</b> – Locais de atendimento do Cadastro Único .....	131
<b>Tabela 3</b> – Meses consecutivos de trabalho dos entrevistadores do Cadastro Único.....	132
<b>Tabela 4</b> – Vínculo com a prefeitura dos entrevistadores do Cadastro Único .....	133
<b>Tabela 5</b> – cargo ou função do entrevistador do Cadastro Único.....	134
<b>Tabela 6</b> – Local de trabalho dos entrevistadores do Cadastro Único.....	136
<b>Tabela 7</b> – Práticas organizacionais .....	228
<b>Tabela 8</b> – Práticas individuais.....	231
<b>Tabela 9</b> - Coeficientes do modelo Stepwise – Busca ativa: mutirões .....	232
<b>Tabela 10</b> - Coeficientes do modelo Stepwise – Busca ativa: contato com as famílias .....	234
<b>Tabela 11</b> - Coeficientes do modelo Stepwise – Encaminhamento a serviços e programas ....	236
<b>Tabela 12</b> - Coeficientes do modelo Stepwise – Encaminhamento para o(a) assistente social/ técnico de nível superior .....	238
<b>Tabela 13</b> - Coeficientes do modelo Stepwise – elabora relatório .....	239
<b>Tabela 14</b> - Coeficientes do modelo Stepwise – checagem de documentos comprobatórios ...	240
<b>Tabela 15</b> - Coeficientes do modelo Stepwise – procedimentos de fiscalização .....	241
<b>Tabela 16</b> - Coeficientes do modelo Stepwise – priorização de públicos específico .....	242
<b>Tabela 17</b> - Coeficientes do modelo Stepwise - acolhida.....	243
<b>Tabela 18</b> - Coeficientes do modelo Stepwise - investigação .....	244
<b>Tabela 19</b> - Coeficientes do modelo Stepwise - pressão .....	245
<b>Tabela 20</b> - Coeficientes do modelo Stepwise - orientação .....	246
<b>Tabela 21</b> – Frequência da percepção de justiça relacionada a justiça pessoal entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único .....	313
<b>Tabela 22</b> - Frequência da percepção de justiça relacionada a regras formais entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único .....	313

<b>Tabela 23</b> - Frequência da percepção de justiça relacionada a equidade entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único .....	313
<b>Tabela 24</b> - Frequência da percepção de justiça relacionada a políticas sociais entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único.....	313
<b>Tabela 25</b> - Frequência da percepção de justiça relacionada a minorias políticas serem injustiçados entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único .....	314
<b>Tabela 26</b> – Frequência de burocratas de nível de rua que mencionaram que as famílias omitem e que definiram a vulnerabilidade das famílias pela carência .....	314
<b>Tabela 27</b> - Frequência da explicação da motivação dos conflitos entre atendentes e famílias ao fato de que as famílias não aceitam as regras.....	315
<b>Tabela 28</b> - Frequência da explicação da motivação dos conflitos entre atendentes e famílias à arrogância das famílias.....	315
<b>Tabela 29</b> - Frequência da explicação da motivação dos conflitos entre atendentes e famílias ao estresse das famílias .....	315
<b>Tabela 30</b> - Frequência da percepção das famílias como não vulneráveis entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único.....	316
<b>Tabela 31</b> - Frequência da percepção da vulnerabilidade das famílias como carência entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único.....	316
<b>Tabela 32</b> - Frequência da percepção da vulnerabilidade das famílias por meio de dados socioeconômicos entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único.....	316
<b>Tabela 33</b> - Frequência de burocratas de nível de rua que mencionaram não ter autonomia e que definiram a autodeclaração como um problema.....	317
<b>Tabela 34</b> - Frequência de burocratas de nível de rua que mencionaram a presença de erros de inclusão e exclusão no Cadastro Único e que definiram a autodeclaração como um problema	317
<b>Tabela 35</b> - Frequência de burocratas de nível de rua que mencionaram ter aprendido a não julgar as famílias e que mencionaram que as famílias omitem .....	318
<b>Tabela 36</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Busca ativa - mutirão .....	325
<b>Tabela 37</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Busca ativa – Contato com as famílias .....	326
<b>Tabela 38</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Encaminhamento a serviços e programas .....	327
<b>Tabela 39</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Encaminhamento para o(a) assistente social/ técnico de nível superior.....	328
<b>Tabela 40</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Elabora relatório .....	329
<b>Tabela 41</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Checa documentos comprobatórios.....	330
<b>Tabela 42</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Checa documentos comprobatórios.....	331
<b>Tabela 43</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Checa documentos comprobatórios.....	332
<b>Tabela 44</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Acolhida.....	333
<b>Tabela 45</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Investigação .....	334
<b>Tabela 46</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Investigação .....	335
<b>Tabela 47</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Tradução .....	336
<b>Tabela 48</b> - Regressões logísticas simples: variável dependente = Orientação.....	337

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	5
RESUMO .....	6
ABSTRACT.....	7
LISTA DE SIGLAS .....	8
ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES, GRÁFICOS E TABELAS.....	9
INTRODUÇÃO .....	14
Objeto de pesquisa .....	21
Objetivos de Pesquisa: .....	26
Apresentação da tese.....	26
1 - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO DISPUTA, EXPERIMENTAÇÃO E APRENDIZADO .....	28
1.1- Implementação como coordenação .....	29
1.2 - Implementação como atendimento .....	37
1.3 - Implementação como aprendizado e justificação realizada por atores situados .....	44
1.4 - Conclusões do capítulo .....	50
2 - PROTEÇÃO SOCIAL E REGULAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL.....	52
2.1 - Justificativas e modelos dos sistemas de proteção social.....	53
2.2 - Transformações do modelo de proteção social brasileiro .....	61
2.3 – A Constituição Federal de 1988 e as modificações no sistema de proteção social brasileiro.....	67
2.4 - A legitimidade em construção da proteção desvinculada ao mercado de trabalho .....	72
2.5 – Conclusão do capítulo .....	78
3 - DESENHO DE PESQUISA .....	82
3.1 - 1ª Pergunta .....	84
3.2 - 2ª Pergunta .....	86
3.3 - 3ª Pergunta .....	87
3.4 - 4ª Pergunta .....	99
4 - O CADASTRO ÚNICO DENTRO E FORA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	107
4.1 - Disputas iniciais, escolhas feitas e consolidação do modelo de cadastramento.....	108
4.2 - A gestão descentralizada do Cadastro Único.....	117
4.3 - Inserção do Cadastro Único no SUAS.....	123
4.4 - Estrutura montada nos municípios.....	130
4.5 - Conclusão do capítulo.....	137

5 - O NÍVEL CENTRAL – A POLÍTICA VISTA PELOS SEUS GESTORES .....	139
5.1 - Quem são os atores de médio escalão no Governo Federal e como se enxergam?.....	140
5.2 - Percepções de justiça e afinidade entre valores pessoais e a percepção sobre os objetivos da política.....	144
5.3 - Conflito entre valores e práticas e reflexividade.....	150
5.4 - Conclusão do capítulo.....	155
6 - INTERAÇÕES, CONTROVÉRSIAS E OBJETIVOS MUTÁVEIS .....	157
6.1 - 1º momento (2004 – 2010): focalização do PBF .....	158
6.2 - 2º momento (2010 – 2016): gestão da inclusão e exclusão de famílias .....	165
6.3 - 3º momento (2016 – 2018): garantir fidedignidade dos dados .....	170
6.4 - Conclusão do capítulo.....	180
7 - O NÍVEL DE RUA – A POLÍTICA PELOS SEUS IMPLEMENTADORES.....	185
7.1 - Quais definições de justiça orientam os implementadores de ponta? .....	186
7.2 - Como os burocratas de ponta percebem as famílias que atendem? .....	190
7.3 - Como os implementadores de ponta percebem o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral?.....	197
7.4 - Conclusão do capítulo.....	208
8 - PRÁTICAS NORMATIZADAS E IMPLEMENTADAS.....	212
8.1 - Regulamentações como práticas da gestão federal .....	213
8.2 - Práticas dos trabalhadores/ atendentes do Cadastro Único .....	224
8.3 - Relação entre interpretações e práticas .....	231
8.4 - Tipologia de atendimento das famílias .....	250
8.5 - Conclusão do capítulo.....	256
CONCLUSÕES.....	260
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	275
ANEXOS.....	285
AUTORIZAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA.....	285
ROTEIROS DE ENTREVISTA .....	287
Roteiro de entrevista com gestores do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (PBF) no Governo Federal.....	287
Roteiro de entrevista com gestores, coordenadores e supervisores do Cadastro Único nos municípios .....	288
Roteiro de entrevista com burocratas que atendem as famílias no Cadastro Único (entrevistadores e assistentes sociais) .....	292
LISTA DE ENTREVISTADOS.....	294
TEMAS DAS ENTREVISTAS .....	298
TABELAS DE CRUZAMENTOS DE VARIÁVEIS .....	313

TABELAS DAS ANÁLISES FATORIAIS.....	320
PRIMEIRA ETAPA DAS ANÁLISES DE REGRESSÃO LOGÍSTICA.....	325

## INTRODUÇÃO

Em outubro de 2016, quando a mudança no Governo Federal já tinha sido estabelecida, fui a uma cidade de pouco mais de 4 mil habitantes no sertão nordestino, em função da minha participação<sup>1</sup> na organização do Prêmio de Boas Práticas em Desenvolvimento Social, cujo tema aquele ano era o Cadastro Único.

Chegando lá, conheci uma entrevistadora do Cadastro Único e ela logo comentou da nova ação de “pente-fino” do Programa Bolsa Família (PBF). Comentou com sua chefe, a Secretária de Assistência Social, com muita pompa: “Essa é o maior cruzamento de bases de dados para encontrar irregularidades na história do PBF!”.

A entrevistadora já trabalhava com essa função há mais de 10 anos, e era, de fato, uma profissional muito dedicada. Por meio de entrevistas, vimos que ela conhecia perfeitamente as regras do Cadastro Único e PBF. Tinha orgulho de realizar as ações conforme as regras e destacou vários momentos em que não concordava com outros integrantes da equipe ou com supervisores porque eles não faziam as coisas como deveriam.

O chamado “pente-fino” do PBF era o resultado de um Grupo Interministerial criado logo após a mudança governamental que fez cruzamentos de bases de dados com a finalidade de encontrar possíveis irregularidades no programa. Contudo, as ações de cruzamento de bases de dados já ocorriam desde 2005 com a finalidade de encontrar possíveis irregularidades. Eram as chamadas averiguações cadastrais.

Esses processos passaram a ser regulamentados por meio da Portaria nº 94, de 4 de setembro de 2013 e houve um esforço importante de definir procedimentos que organizavam essas ações, reforçando as ações de visitas domiciliares com o propósito de verificar a situação da família. Em 2016 essa ação já tinha sido reproduzida e ampliada. Assim, o “pente-fino” foi mais uma ação que se somou às que já estavam em curso.

A principal diferença do “pente-fino” das outras ações já realizadas foi a publicização dos resultados. Enquanto a gestão de Dilma Rousseff buscava restringir ao máximo a divulgação dos números de famílias encontradas por meio desses cruzamentos e quantas tiveram o benefício bloqueado e cancelado, o “pente-fino” contou com uma repercussão massiva, com os números estampados nas manchetes dos principais jornais do país.

---

<sup>1</sup> Sou Analista Técnica de Políticas Sociais vinculada à Coordenação Geral de Processos de Cadastramento do Departamento do Cadastro Único da Secretaria do Cadastro Único do Ministério da Cidadania, à época Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

A entrevistadora, que sabia muito bem o que era uma averiguação cadastral, pareceu não associar a ação do “pente-fino” ao que já ocorria antes. Dizia que agora sim a gestão do PBF estava preocupada em investigar as irregularidades do programa.

Esse episódio me fez refletir sobre a interpretação que os burocratas de nível de rua fazem das decisões tomadas no nível central. A partir da minha experiência no serviço público, passei a me perguntar o quanto os discursos proferidos pelo nível central, seja explicitamente, seja de forma velada, afetam as representações e práticas dos burocratas de nível de rua quando interagem com a sociedade.

Tendo contato com a literatura sobre burocracia de nível de rua, senti um incômodo com leituras que consideravam o arcabouço normativo e o dever ser da política pública como dados e diretrizes estanques, buscando investigar como e porque os profissionais da linha de frente agem em conformidade ou não com esse arcabouço normativo. Passei a me perguntar se quando esse arcabouço normativo e os discursos sobre o que deve ser feito são dinâmicos e contraditórios, a interpretação dos burocratas de nível de rua sobre o que deve ser feito também é afetada.

Em contextos de mudança institucional essa característica polissêmica é reforçada. Discursos que eram antes proferidos, deixam de ser, e os que eram tabu, passam a ser comuns. As disputas se intensificam, as contradições ficam mais evidentes e a incerteza sobre o que deve ser feito aumenta. Como mudanças institucionais como a modificação na forma de lidar com os resultados de averiguações cadastrais são interpretadas por aqueles que implementam as políticas públicas na rua? Como essas mudanças interferem no provimento dos serviços públicos? Quais outros fatores influenciam a interpretação pelos burocratas de nível de rua dos discursos proferidos pelos gabinetes no nível central da implementação? Essas são inquietações que me ocorreram a partir da minha vivência como servidora pública e acadêmica e que motivam esta pesquisa.

Se a dúvida sobre como se dá a implementação de uma política pública descentralizada em um ambiente no qual nível central e de rua estão em constante mudança foi o que me motivou a realizar essa pesquisa, é no contexto do desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social que essa pesquisa se insere. O fim do século XX e início do século XXI é caracterizado pela desestruturação dos Estados de Bem-Estar Social em diferentes países do mundo. Sistemas de proteção social que proviam uma série de benefícios a pessoas em diferentes situações de vulnerabilidade passaram a restringir cada mais a abrangência de sua atuação. As políticas focalizadas passaram a ser cada vez

mais difundidas e os mecanismos de restrição dos beneficiários se tornaram cada vez mais rígidos (DUBOIS, 2009).

Nos países da América Latina em geral, e em especial no Brasil, ao mesmo tempo em que o Estado de Bem-Estar Social estava se desestruturando nos países da Europa, a política de proteção social estava se institucionalizando. Por isso, essa política já se constitui calcada nos princípios da focalização e do controle dos recursos investidos nessas políticas públicas.

Ainda assim, é visível o avanço ocorrido nesse período, no sentido de ampliação do acesso às políticas e benefícios sociais, principalmente quando se considera que, anteriormente à Constituição de 1988, só tinham direito a serviços e benefícios de seguridade social aqueles vinculados ao mercado formal de trabalho. As pessoas sem vínculo com o mercado formal de trabalho seriam protegidas, quando protegidas, principalmente por entidades beneficentes, grande parte organizações confessionais, em particular católicas. A caridade era a tônica da oferta de serviços assistenciais (COLIN, 2010).

Com a Constituição de 1988 surge a previdência rural, não contributiva, e os primeiros benefícios sociais não vinculados a inserção no mercado de trabalho formal, mas que pressupõem que a pessoa possui condições restritas de se inserir no mercado de trabalho. O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), é criado nesse contexto, sendo voltado para pessoas com deficiência física ou mental e pessoas idosas com baixa renda.

A partir dos anos 1990, surgem os primeiros programas de transferência de renda condicionada. Em 2000, eles são implementados em nível federal e em 2003, são unificados em torno do Programa Bolsa Família, que é ampliado para a quase totalidade das famílias em situação de pobreza, de acordo com critérios definidos. Esses critérios, contudo, dizem respeito exclusivamente à renda familiar, descartando hipóteses de incapacidade para o trabalho (JACCOUD, 2009). São benefícios dados às pessoas com capacidade para trabalhar, assumindo que nem sempre a pessoa pode viver exclusivamente dos resultados de seu próprio trabalho. Embora haja contrapartidas para o recebimento do benefício, essas exigências são posteriores à sua concessão, uma condição para a manutenção da proteção e não estão associadas ao mundo do trabalho. Assim, subentende um direito de ser protegido àqueles que não contribuíram para um fundo público (ainda que paguem impostos).

Se a focalização já estava presente em políticas de proteção social, como o PBF, com a mudança de governo ocorrida em 2016, ela é aliada a um discurso de controle de fraude e de reforço às ações de exclusão das famílias dos programas de proteção social. A focalização da política deixa de ser apresentada como uma ação para priorizar os mais pobres e passa a ser apresentada como uma forma de justificar o controle mais rígido dos usuários das políticas de proteção social. Processos de identificação de possíveis fraudadores de programas sociais, como PBF e o BPC foram reforçados. Discursos que indicam ações de retirada das famílias beneficiárias dos programas, enfatizando a necessidade de uma “porta de saída” passaram a ser proferidos pelas autoridades responsáveis pelos programas de forma corriqueira. Assim, se o Brasil estava em um desenvolvimento contínuo do seu sistema de proteção social, a partir desse momento passa a existir um esforço oficial de diminuição da abrangência das políticas de proteção social.

Na literatura sobre proteção social no Brasil, ocupa lugar central o conceito de cidadania regulada forjado por Wanderley Guilherme dos Santos. Esse conceito foi cunhado em 1987 e parte da ideia de que a instituição dos direitos sociais no Brasil, ainda no Estado Novo, tinha um caráter de incompletude ou insuficiência. Isso porque a concessão desses direitos foi atrelada à inserção dos indivíduos ao mercado formal de trabalho, que sofria fortes interferências dos sindicatos atrelados ao Estado autoritário por meio de um modelo corporativista de apresentação de demandas. Era cidadão apenas quem tinha a posse da carteira de trabalho.

Em resposta a esse argumento, Fabio Wanderley Reis (2009) afirma que não faz sentido caracterizar uma cidadania como regulada, como faz Santos, visto que toda cidadania seria regulada visto que ela “se liga à ideia de um disciplinamento legal da conduta dos cidadãos” (p. 375). Além disso, questiona, inclusive o fato limitador dos direitos sociais terem sido instituídos durante o período autoritário, destacando que isso não desmerece o aumento do alcance dos direitos sociais. Por fim, destaca que o corporativismo é o produto de disputas que definem quais direitos diferentes grupos sociais tem acesso, o que não desmereceria as conquistas de direitos que ele gera. Dessa forma, não existiria uma cidadania não regulada, sendo que, na verdade, os esforços de regulação são uma forma de aprofundamento da cidadania visto que define os direitos e deveres do cidadão e cria também obrigações ao Estado para implementar direitos.

Se toda cidadania é regulada, o que parece estar em questão é que nem toda cidadania é plena. Nesse sentido, o que Santos (1987) parece argumentar é que a

cidadania só pode ser compreendida por sua completude, e não é apenas o acesso a um ou outro serviço ou política que a garante. Cabe, então, perguntar, quais são os critérios que regulam a cidadania?

A partir desse debate se considera o conceito de cidadania regulada como chave para entender os resultados dos referidos processos de averiguação cadastral, visto que eles interferem concretamente na inclusão e exclusão de famílias em programas sociais que garantem proteção, mesmo quando as pessoas têm condições efetivas de trabalhar. Nesse sentido, é um processo que aponta para critérios, que podem, aparentemente ser muito específicos, mas, em sua operacionalização, descortinam critérios mais amplos. Além disso, esse conceito carrega em si a noção de que a garantia de direitos é alcançada por meio de disputas. Contudo, diferentemente desses autores que analisam para o processo histórico de garantia de direitos, essa tese volta o olhar para as decisões e práticas mais cotidianas do desenho, redesenho e implementação de uma política pública, argumentando que a regulação da cidadania ocorre diariamente.

É nesse contexto que a pesquisa realizada se localiza. Ela busca contribuir para a compreensão de como representações e práticas relacionadas ao controle dos usuários de políticas sociais são incorporadas no dia a dia da implementação da política pública. Para isso, enfatizarei o papel criativo dos atores que implementam a política de proteção social, em particular o Cadastro Único para Programas Sociais.

O estudo busca entender o papel das burocracias, em particular a de médio escalão na esfera federal e a burocracia de nível no nível municipal de rua nesse processo. Essa tese parte da premissa que a política pública não existiria sem a burocracia central e a local que a implementam, e é por meio da interação entre esses diferentes atores e entre a burocracia e os cidadãos que a política de proteção social ganha sentido. Portanto, esses atores podem, de forma criativa, interferir na dinâmica da construção da política, por meio de experimentações, de proposições e de resistências cotidianas (BERK & GALVAN, 2009).

A interação entre os autores abre espaço para diversos conflitos que exigem a justificação das soluções propostas. Nesse sentido, a pesquisa dá destaque para os esforços de justificação dos atores a partir do conceito de ordens de grandeza cunhado por Boltanski e Thévenot (1999). Esse conceito é útil porque poderá classificar as representações, decisões e práticas tanto dos burocratas do nível central quanto do nível de rua em categorias que permitem compreender os conflitos existentes e esforços de cooperação ou resistência realizados.

Concentrar esforços em burocracias de diferentes esferas (federal e municipal) justifica-se em um país em que boa parte da política social é implementada de forma descentralizada. Essa descentralização, contudo, não significa desarticulação entre as esferas. Existem diferentes mecanismos que o Governo Federal utiliza para induzir gestões municipais a agirem conforme determinados preceitos. E esses mecanismos são, em geral, implementados e monitorados pelas burocracias de médio escalão no nível federal, mesmo que não sejam elas a darem a palavra final sobre quais mecanismos serão adotados (LOTTA, 2010, OLIVEIRA & LOTTI 2015).

Assim, a atenção se volta mais para a relação entre as burocracias e como cada uma delas interpreta os sinais apresentados pela outra e menos para as práticas e representações de uma ou de outra separadamente. Parto do pressuposto de que as decisões de uma esfera afetam as decisões de outra esfera, ainda que exista relativa autonomia entre elas. É um pressuposto bastante lógico, principalmente quando se trata de políticas em que a regulamentação é feita, majoritariamente, no nível federal, enquanto a implementação se dá no nível municipal. A obviedade desse pressuposto, contudo, considera que não há uma reprodução automática de todas as orientações dadas pelo Governo Federal, no nível municipal, que possui discricionariedade para tomar decisões de diferentes tipos (LIPSKY, 1980).

Considerando esse contexto, a pesquisa busca responder essa pergunta geral:

*Como percepções de justiça e proteção social em disputa interferem nas práticas dos agentes implementadores de uma política pública no nível central e de rua e definem formas de regulação da cidadania no Brasil?*

Essa pergunta busca contribuir para três debates teóricos. O primeiro deles diz respeito ao papel dos valores que orientam a ação dos agentes implementadores na atuação desses atores. Evidentemente que outras dimensões interferem no processo de implementação de políticas públicas, mas nesse caso, é dada especial atenção aos conceitos de justiça e aos entendimentos sobre como a política pública em questão se alinha e promove esse conceito. Será que esses valores são os mesmos no nível central e no nível de rua? Será que as diferenças identificadas interferem na implementação da política?

Já o segundo debate teórico para o qual essa tese busca contribuir refere-se a forma como se dão as relações entre nível central e nível de rua. Em geral, os estudos de

implementação de políticas públicas se especializam em uma das esferas, seja na central, responsável pelo desenho da política, seja na local, responsável pela implementação. A análise das duas esferas em conjunto é incomum e pode contribuir para o entendimento de como as decisões de uma e de outra esfera interfere nos resultados da política.

Por fim, o terceiro debate tem a ver com a questão da regulação da cidadania. Como mencionado, entende-se esse processo de forma ampla, como uma forma de definir os direitos e deveres dos cidadãos. Contudo, mesmo que compreendido de forma ampla, a cidadania não é garantida apenas por meio do acesso a uma ou outra política ou serviço, ela diz respeito a um leque muito maior de direitos. Assim, existe um esforço de buscar identificar como o acesso a políticas e serviços interfere na regulação da cidadania de forma mais ampla. Isso pode ser feito buscando compreender, a partir das decisões e práticas dos burocratas que viabilizam o acesso a serviços e políticas específicas, critérios mais amplos que regulam a cidadania atualmente. Se durante o Estado Novo era a posse da carteira de trabalho que lhe garantia o status de cidadão, o que atualmente cumpre esse papel? Nesse sentido, o principal diferencial dessa tese no que diz respeito a esse debate tem a ver com a ideia de que a regulação da cidadania se dá cotidianamente, a partir de microdecisões de agentes estatais.

Essa pergunta geral pode ser mais bem detalhada a partir das seguintes perguntas específicas, relacionadas ao objeto de pesquisa, que serão respondidas a cada capítulo de análise dos dados:

- Como e quais percepções de justiça e de proteção social orientam os gestores de médio escalão do Governo Federal ao longo do processo de regulamentação do Cadastro Único e dos processos de qualificação do Cadastro Único?
- Como disputas sobre noções de proteção social entre os gestores de médio escalão do Governo Federal responsáveis pelo Cadastro Único e outros atores afetaram a transformação e qualificação dessa política?
- Como os burocratas municipais interpretam o Cadastro Único e os processos de qualificação do Cadastro Único? Existem diferenças entre as percepções os burocratas centrais e de nível de rua?
- De que maneira as ambiguidades e incoerências resultantes dessas disputas ocorridas no nível central dão espaço para a maior discricionariedade do burocrata municipal e do nível de rua?

## Objeto de pesquisa

Nos últimos 20 anos, no Brasil, os programas de transferência de renda condicionada ganharam um papel importante entre as políticas de combate à pobreza e desigualdades sociais. Entre esses programas destaca-se o Bolsa Família, que atualmente atende mais de 14 milhões de famílias<sup>2</sup> (COÊLHO,2012). Esses programas passaram a ter importância devido à atuação de grupos de interesse, comunidades epistêmicas e organismos internacionais que pautaram a necessidade de estabelecer políticas que garantissem uma condição mínima de vida independentemente da contribuição ou não nos institutos de proteção social (JACCOUD, 2013).

O Programa Bolsa Família, quando criado, inseriu-se no Sistema de Proteção Social Brasileiro e lhe deu novos contornos. Esse sistema durante décadas protegeu apenas pessoas com vínculo com o mercado de trabalho formal. Com a Constituição de 1988 houve uma demanda de universalização desse sistema. Com a criação do Programa Bolsa Família, a garantia de renda mínima para famílias passa a ser possível, ainda que não universalmente assegurada (JACCOUD, 2013).

Um dos elementos que garantiu a implementação do programa da forma como foi feita foi o Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único). Por meio dele, a inscrição de possíveis beneficiários era feita de forma descentralizada, pelos municípios. A seleção dos participantes dos programas sociais, por sua vez, realizada de forma centralizada, pelo Governo Federal. Isso garantiu a focalização do programa nas famílias que atendiam os requisitos deste, diminuindo as fraudes e a possível utilização para o estabelecimento de relações clientelísticas no âmbito municipal (LICIO, 2012; BICHIR, 2011).

Embora o Cadastro Único tenha sido criado por meio do Decreto nº 3.877 de julho de 2001, logo após a aprovação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, foi a partir de 2003, quando o Governo Federal decidiu unificar os programas de transferência de renda Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação em um só, o Programa Bolsa Família, que o Cadastro Único passou a ser utilizado de forma mais sistemática. Formalmente vinculados, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Cadastro Único passaram a ter seu desenvolvimento institucional de forma conjunta (MDS, 2011).

---

<sup>2</sup> Informação disponível no site:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>.  
Acesso em 11 de maio de 2021.

A unificação dos programas de transferência de renda e a utilização do Cadastro Único como instrumento de focalização do programa Bolsa Família insere-se no âmbito da construção do próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que buscou abarcar diferentes políticas sociais vinculadas a três comunidades de políticas distintas: a que girava em torno do programa “Fome Zero”; a que buscava construir uma política de Assistência Social e; a que discutia a política de renda mínima, aliada aos programas de transferência de renda com condicionalidades educacionais, a exemplo do “Bolsa Escola” (ANDRADE & SILVA-LIMA, 2016).

O processo de consolidação do MDS colocou sob o mesmo comando e grau de hierarquia as três políticas, sendo que a política de transferência de renda era a mais desvinculada de movimentos sociais (ANDRADE & SILVA-LIMA, 2016). O perfil dos empreendedores políticos que lideraram o processo de formulação e implementação do Cadastro Único e Programa Bolsa Família era mais voltado à gestão de políticas públicas, com alta qualificação nessa área. Formada por gestores de carreira e especialistas, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) estabeleceu-se como um espaço com alto grau de profissionalização (LOTTA, 2015).

Devida à priorização do Programa Bolsa Família, foi delegada à Senarc autonomia para a experimentação e apoio político por parte do Ministro para que suas ações fossem, de fato, implementadas (LOTTA, 2015). Foi nesse contexto que foram criados instrumentos de gestão inovadores, como a assinatura de termos de adesão, em que os municípios se comprometiam com a execução de algumas ações, como o cadastramento das famílias de baixa renda e o acompanhamento das condicionalidades dos beneficiários. Em contrapartida, o Governo Federal repassaria um recurso calculado a partir de registros realizados no Cadastro Único (LICIO, 2012).

Dessa forma, embora a seleção dos beneficiários fosse feita de forma centralizada, o registro das famílias no Cadastro Único se dava de forma descentralizada, pelas gestões municipais. O instrumento único de coleta de dados garantiu maior uniformidade aos dados e restringiu a inclusão discricionária de famílias por parte dos atores municipais, evitando erros de inclusão e de exclusão. Para realizar o cadastramento das famílias, os municípios precisaram desenvolver capacidades para mapear o seu território visando identificar locais de concentração de famílias de baixa renda ainda não cadastradas, contratar e capacitar funcionários aptos a realizar entrevistas para o Cadastro Único, utilizar sistemas de informações, organizar mutirões visando atender os prazos de atualização cadastral propostos pela gestão federal, entre outros. Embora a normatização

que orientava a gestão do Cadastro Único fosse a mesma para todos os municípios, o desempenho aferido por cada um deles era bastante diferente, e as estratégias utilizadas para alcançar os resultados desejados também. (BICHIR, 2011; LICIO, 2012).

A escolha de atribuir o cadastramento das famílias aos municípios fez com que as gestões municipais, embora não tivessem um papel importante na seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Família, passassem a ter centralidade no momento do registro dos possíveis beneficiários. E registrar famílias, embora pareça uma atividade aparentemente simples, com o preenchimento de um formulário padronizado, envolve uma série de questões como o aferimento da renda dos integrantes de uma família, a identificação de possíveis fraudes e o encaminhamento de situações de vulnerabilidade social para os serviços socioassistenciais. É nesse momento que pesquisas que buscam identificar a interação entre burocrata de nível de rua e cidadão no âmbito do PBF se concentram, e apresentam a complexidade dessa relação.

Marins (2014) analisa a interação do beneficiário do programa Bolsa Família e cadastradores no Rio de Janeiro. Ao entrevistar famílias e observar a dinâmica de atendimento, considera que existem três tipos de interação entre burocrata e cidadão: a estigmatizante, a burocrática e a assistencial. A primeira busca desconstruir a imagem do usuário, muitas vezes alegando que este está mentindo, ou que não é merecedor do benefício; a segunda resume-se a realizar a entrevista, sem explicar direito os conceitos envolvidos, quais procedimentos adotar e nem o que esperar; e a terceira orienta o usuário sobre o que ele deve fazer e dá encaminhamentos quando necessário.

Analisando a relação entre beneficiários do Programa Bolsa Família e os assistentes sociais que atendem as famílias, Eiró (2019) destaca os constantes mecanismos de diferenciação de classe e o julgamento sistemático do merecimento dos beneficiários. Representações negativas sobre os pobres permeiam o tempo inteiro as práticas desses profissionais, entre as quais se considera que estes são preguiçosos, não cumprem os seus compromissos e não querem trabalhar. O tratamento arbitrário da situação destes pobres pelos assistentes sociais faz com que as regras do programa fiquem ainda mais ininteligíveis, reforçando mitos sobre o programa e dificultando adoção adequada dos procedimentos necessários para se manter no programa.

Essa análise é reforçada por Nascimento (2015a), que por sua vez, complexifica a compreensão destacando que os usuários não são seres sem agência. Os beneficiários do programa Bolsa Família seriam sim desinformados sobre os procedimentos a serem adotados e vítimas de uma série de preconceitos e estigmatizações. Contudo, a

insegurança sobre quais os procedimentos corretos a serem seguidos e, mais importante, a incerteza sobre os critérios para a participação no programa Bolsa Família fazem com que estes usuários participem da interação com os entrevistadores do Cadastro Único de forma estratégica. Assim, se sabem que precisam provar a pobreza, eles vão ao setor de cadastramento com a roupa suja e velha, deixam o celular em casa e contam uma história triste que emocione o profissional que realiza a entrevista.

Todas essas análises apontam para uma complexidade de práticas e representações acessadas no momento do cadastramento das famílias, que é o mais trivial e rotineiro das situações. As ações de averiguação cadastral, que envolvem alguma inconsistência cadastral, as de fiscalização e de articulação com os serviços socioassistenciais são ainda pouco estudadas. São essas em que o caráter controlador do Cadastro Único se encontra mais evidente, sendo na articulação com os serviços socioassistenciais que a ambiguidade entre inclusão social e qualificação das informações fica mais tensionada. Assim, a forma como as ações de averiguação cadastrais foi estruturada ao longo do tempo, quais foram as mudanças sofridas e como as gestões municipais com seus técnicos de nível de rua se organizaram para as implementarem é o foco do estudo.

As ações de averiguação cadastrais surgiram em 2005, em decorrência de denúncias de famílias que recebiam o benefício do PBF indevidamente. A Senarc foi pressionada a qualificar os registros do Cadastro Único. O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União tiveram um papel importante nesse período, visto que a averiguação surgiu também como resposta a recomendações feitas por estes órgãos (VIEIRA, 2011).

Embora ocorram desde 2005, foi somente em 2013 que foram regulamentadas as averiguações cadastrais por meio da Portaria nº 94, de 4 de setembro de 2013. Esse processo foi definido como “um conjunto de procedimentos administrativos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, com o objetivo de verificar sistemática e periodicamente a consistência das informações registradas na base de dados do CadÚnico e desencadear medidas para o tratamento das inconsistências identificadas.” Essa portaria prevê os principais meios de verificação de inconsistência das informações do Cadastro Único e normatiza as atribuições de cada instância no encaminhamento dos cadastros com inconsistências.

De acordo com a portaria, essa ação pode ser feita por meio de “análise dos dados provenientes de cruzamentos entre as informações registradas na base de dados do CadÚnico e aquelas constantes em outros registros administrativos”, de “análise da

consistência interna dos dados do CadÚnico” e de “comparação dos dados do CadÚnico com dados provenientes de pesquisas amostrais e dos censos”. Para a portaria, uma inconsistência cadastral é “divergência entre a informação declarada no CadÚnico e aquela registrada, para a mesma pessoa ou família, em outros registros administrativos utilizados como referência”, ou ainda “discrepância entre as informações declaradas no CadÚnico e seus valores esperados, a partir da análise das demais informações registradas no cadastro da família”.

Cabe ao Governo Federal definir a metodologia da averiguação cadastral, identificar os cadastros com inconsistências, desenvolver documento publicizando a metodologia de identificação de inconsistências contendo o motivos para a realização da averiguação e o número de registros com inconsistências e disponibilizar aos municípios as listagens de famílias com dados inconsistentes, juntamente com as instruções sobre os procedimentos e prazos (chamada instrução operacional) que devem ser adotados para tratar os casos identificados. Já os municípios têm a atribuição de localizar as famílias com inconsistências de registros, realizar a atualização cadastral e, quando necessário os procedimentos adicionais, como visita domiciliar, solicitação de assinatura de termo de responsabilidade, preenchimento de questionário, entre outros

Lançar luz a esse objeto permite observar com mais rigor como a regulação da cidadania vai se reconfigurando cotidianamente, visto que é um processo que interfere diretamente em quem tem direito ou não à proteção social. Além disso, por ser um processo muito específico, possibilita a análise da sua implementação em diferentes esferas, desde a definição do seu escopo até a interação com a família no município. Por conjugar uma complexidade que expõe contradições no cerne do sistema de proteção social brasileiro, bem como uma especificidade que permite análises abrangentes, esse processo foi escolhido como objeto de estudo dessa tese.

Como será visto na tese esse processo é atualizado ano a ano. Nesse sentido, para operacionalizar a pesquisa, foi reconstruído o histórico do Cadastro Único e Programa Bolsa Família desde 2004 e se limitou aos eventos ocorridos até o fim do governo Temer, em 2018. Já a coleta de dados sobre a burocracia de nível de rua não buscou remontar o histórico de atendimento cada local pesquisado, apenas acionou a memória dos trabalhadores para identificar possíveis mudanças.

Os dados analisados foram coletados por meio de 111 entrevistas com burocratas médio escalão do Governo Federal, gestores municipais, entrevistadores do Cadastro Único, coordenadores de equipamentos públicos que realizam o Cadastro Único e

técnicos de nível superior. Esses dados foram complementados por meio da análise documental de portarias, Instruções Normativas e Operacionais e Relatórios de Gestão desenvolvidos pela Senarc. Essas informações foram analisadas de forma bastante sistemática por meio de técnicas qualitativas e quantitativas com o objetivo de identificar padrões e relações entre as dimensões de análise de forma a responder todas as perguntas de pesquisa de forma consistente. A seguir, os objetivos da pesquisa apresentam os passos necessários para a resolução desse quebra-cabeça:

### **Objetivos de Pesquisa:**

Essa pesquisa tem o seguinte objetivo geral: Analisar como a implementação de processos de averiguação cadastral, realizada por meio de práticas desenvolvidas por burocratas de médio escalão e de nível de rua, interferem na regulação da cidadania no Brasil.

De forma a melhor atingir esse objetivo, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os valores dos gestores federais que orientam a tomada de decisão sobre como deve ser a implementação das averiguações cadastrais;
2. Mapear, no nível federal, as interações que geram conflitos e controvérsias sobre os problemas a serem solucionados pelos processos de averiguação cadastral, e os resultados dessas interações;
3. Identificar a forma como os implementadores de ponta interpretam o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral e comparar essas percepções elencadas pelos burocratas do Governo Federal;
4. Analisar como as interpretações dos implementadores de ponta sobre o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral se transformam em práticas discricionárias.

### **Apresentação da tese**

Essa tese está dividida em oito capítulos. Os dois primeiros apresentam o marco teórico que orienta toda a pesquisa. No primeiro capítulo são discutidas as teorias sobre implementação de políticas que subsidiam a análise da implementação do Cadastro Único

e os conceitos utilizados para compreender a atuação das burocracias de médio escalão e de nível de rua.

Já no segundo capítulo, apresento os principais conceitos relativos a políticas de proteção social e análise da trajetória do sistema de proteção social brasileiro. É a partir dessa análise que se pode compreender esse sistema como imerso em um ambiente de constantes disputas e questionamentos sobre a legitimidade da proteção social, em especial aquela voltada para pessoas em condições efetivas de trabalhar.

Após essa primeira etapa teórica, segue um capítulo que apresenta o desenho de pesquisa, descrevendo como os dados foram coletados e analisados de forma a viabilizar a resolução das perguntas de pesquisa.

Antes de partir para a apresentação e análise dos dados, contudo, parte-se para um capítulo que descreve o desenho institucional e a estrutura na qual Cadastro Único e PBF se implementaram. Esse capítulo é importante, inclusive, para esclarecer pontos já enunciados pela teoria.

Os quatro capítulos seguintes apresentam a análise dos dados e respondem as perguntas de pesquisa. No quinto capítulo busca-se mapear os conceitos de justiça que orientam os burocratas de médio escalão que tomam as decisões no Governo Federal. Já no sexto capítulo são analisadas as interações desses atores com o alto escalão e os órgãos de controle, buscando explicar como os procedimentos foram definidos a partir de esforços de experimentação e justificção.

No sétimo capítulo parte-se para a análise das percepções dos burocratas de nível de rua, comparando-as com as do médio escalão. Já no oitavo capítulo busca-se, a partir dos procedimentos regulamentados pelo Governo Federal, compreender quais foram as práticas adotadas pelos burocratas de ponta. Além disso, identifica com quais percepções essas práticas se associam, tentando compreender como representações e práticas se relacionam.

A resposta a todas as perguntas de pesquisa são reunidas na conclusão da tese, que ao responder as perguntas específicas, dá as bases para resolver o problema de pesquisa. Além da resolução das perguntas, a conclusão apresenta as contribuições da pesquisa para os estudos de implementação de políticas públicas e indica possíveis desdobramentos para novas pesquisas.

## 1 - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO DISPUTA, EXPERIMENTAÇÃO E APRENDIZADO

A pesquisa proposta se insere claramente no campo dos estudos sobre implementação de políticas públicas. É durante a implementação se que coloca em prática as decisões tomadas previamente por um grupo de pessoas responsáveis pelo desenho da política pública (HILL & HUPE, 2003). Essa execução pode se dar pelos próprios formuladores da política, mas também por outros atores, em uma divisão de tarefas. Quando feita por atores distintos daqueles que formularam a política, a implementação de políticas públicas é, eminentemente, um esforço de coordenação (BOUCKEART, PETERS, & VEROEST, 2010).

No caso em questão, a implementação do Cadastro Único é feita de forma compartilhada entre diferentes níveis governamentais, o que torna a literatura sobre coordenação de políticas e implementação multinível bastante propícia para interpretar o objeto de estudo. Nesse sentido, esse capítulo busca apresentar o marco teórico que norteia a pesquisa e a interpretação dos dados coletados por meio da pesquisa (HILL & HUPE, 2003).

Como a pesquisa detém um olhar especial para a relação Estado e cidadão por meio da análise das práticas realizadas no nível de rua, além de buscar referências que busquem compreender como funciona a relação entre as diferentes instâncias, também será apresentada uma breve revisão da literatura de burocracia de nível de rua. Essa revisão é importante porque, em última instância, se busca compreender como interações e práticas definidas no nível central interferem nas práticas adotadas pelos burocratas de nível de rua, a partir de suas interpretações sobre as decisões tomadas nas instâncias centrais. Assim, a literatura sobre burocracia de nível de rua busca mapear quais outras variáveis, além da indução federal, interferem no desenvolvimento de procedimentos que estruturam a relação Estado e cidadão.

Toda a pesquisa se deu em torno das pessoas que implementam o Cadastro Único, no nível central e de rua, o que significa que se supõe um papel criativo desses atores na construção de representações e práticas que definem a implementação dessa política. E essa criatividade pode ser identificada tanto por meio do esforço de desenvolvimento de soluções para problemas identificados, quanto pelo esforço reflexivo de justificação das ações propostas. É claro que não se nega que existem estruturas que propiciam mais a padronização do que a ruptura, mas se compreende que há espaço para o desenvolvimento

de agência. Seria uma agência situada que, inclusive, se aproveita das estruturas existentes para promover pequenas mudanças.

A partir das referências dessas três literaturas: implementação de políticas públicas, burocracia de médio escalão e de nível de rua e criatividade política, buscou-se apresentar um marco teórico que traz subsídios para interpretar o processo de implementação do Cadastro Único em geral, e das práticas de qualificação dos dados e prevenção de fraudes, mais especificamente.

### **1.1- Implementação como coordenação**

A literatura sobre implementação de políticas públicas tem como marco inicial a busca por responder uma pergunta muito simples: como intenções políticas se concretizam em forma de procedimentos que alcançam os objetivos previamente definidos? Esse marco é enunciado no livro escrito por Pressman e Wildavsky (1984), que já no subtítulo identificava essa preocupação a partir da pergunta: *“Como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland; ou por que é maravilhoso que programas federais funcionem; essa é a saga da gestão de políticas de desenvolvimento econômico contada por dois observadores apreciativos que buscam construir lições a partir de esperanças arruinadas.”* Nesse livro os autores apresentam como um programa que buscava resolver diferentes problemas, entre eles a inclusão produtiva de pessoas negras desempregadas a partir da demanda de trabalho criada para a construção de infraestrutura portuária em uma cidade americana não conseguiu alcançar praticamente nenhum de seus objetivos. Pouquíssimos empregos foram gerados ainda que a infraestrutura tenha sido viabilizada. O livro, a partir de uma análise bastante minuciosa do programa, identifica uma série de fatores que fizeram com que os objetivos iniciais do programa não fossem atingidos.

Um dos principais exercícios que os autores indicam para compreender o sucesso ou fracasso da implementação é a análise da teoria implícita no desenho da política de modo a tentar compreender de que forma essa teoria pode ou não ser confirmada por meio dos processos de implementação. A teoria que embasa um processo de implementação de política pública é o que conecta o objetivo da política aos procedimentos designados para alcançar tal objetivo a partir de uma série de relações de causalidades pressupostas.

Um exemplo propositadamente formulado para ilustrar essa teoria seria o de que a focalização de políticas de transferência de renda é prejudicada por falta de qualidade

dos dados registrados no cadastro que informa a gestão da política de transferência de renda. Por isso, para melhorar a focalização, é necessário melhorar a qualidade dos dados do cadastro. A partir desse pressuposto, seriam definidos diferentes procedimentos com o intuito de melhorar a qualidade dos dados do cadastro com a finalidade de promover a focalização da política de transferência de renda.

Em geral, quem desenvolve a teoria que embasa a implementação da política são burocratas de médio escalão do nível central, situados entre o alto escalão, que define as diretrizes centrais e os implementadores de ponta. São sujeitos em posição de mediação entre diferentes atores, e principais interlocutores tanto das burocracias locais que precisam implementar as decisões tomadas no nível central, quanto dos políticos que tem pautas próprias e buscam inseri-las nas políticas públicas. Acabam por construir uma legitimidade justamente por serem atores que ficam mais tempo na gestão de uma política do que os próprios políticos responsáveis por elas. São atores que já experimentaram bastante o que lhes dá certa autoridade (CARPENTER, 2001).

Mais do que realizar essa intermediação entre diferentes níveis, são responsáveis pela tradução e conciliação de diferentes demandas e sistematização dessas demandas em procedimentos possíveis para a política pública, transformando orientações políticas em ações cotidianas. Mas esse não seria um exercício apenas de detalhamento de uma orientação já existente, trata-se também de um trabalho de pensar o desenho da política. Essa atuação pode ser, inclusive, bastante estratégica e orientada por valores, que podem estar alinhados ou não com as orientações políticas passadas. Essa posição acaba por promover alto grau de capacidade de inovação (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2015).

Nesse sentido, são os principais responsáveis por conectar objetivos e procedimentos que contribuem para o alcance dos objetivos. Contudo, essa tarefa torna-se mais difícil quando se trata de problemas complexos de política, principalmente quando considerado que esses atores precisam prestar contas a diferentes atores, para além do alto escalão, como políticos, grupos de interesse, órgãos de controle, entre outros (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2015).

Thoman, Treinn & Magetti (2019) destacam que determinados problemas requerem maior esforço para serem solucionados por meio de políticas públicas do que outros. A forma como as soluções para os problemas de políticas é desenvolvida prioriza públicos e define que tipo de tratamento deve ser dado a esses públicos. Alguns dos problemas têm soluções em disputa e a eleição de uma ou outra solução nem sempre é consensual. Outros, além de estarem imersos em conflitos, chamam atenção de diferentes

atores, não somente dos especialistas que debatem a política, o que gera ainda maior necessidade de cooperação entre os atores, visto que há maior probabilidade de questionamentos.

Nesse sentido, a implementação seria facilitada por problemas de política que tem soluções já apresentadas e minimamente consensuadas, que podem ser executadas por uma estrutura organizacional já existente ou que pode ser facilmente mobilizada e que seja vista como uma oportunidade de encaminhar um problema visto como tal pela opinião pública. Essas características nem sempre são observáveis em muitas das políticas, o que dificulta a sua implementação (THOMAN, TREINN & MAGETTI, 2019).

É nesse contexto que os autores destacam um conceito de implementação multinível, que considera que atores de diferentes níveis (local, nacional e por vezes até supranacional) devem ser envolvidos na implementação de uma política. Quanto mais controverso o problema a ser resolvido, maior necessidade de negociação e envolvimento dos diferentes níveis, fazendo com que a implementação se torne um quebra-cabeça coletivo (THOMAN, TREINN & MAGETTI, 2019).

Nesse esforço de quebra-cabeça coletivo, é necessário reunir quantidade de informação suficiente para embasar a tomada de decisão, por meio da integração, avaliação e deliberação a partir das evidências reunidas sobre quais devem ser os procedimentos adotados e por quais atores. Os autores propõem que a implementação multinível, principalmente em contextos nos quais os problemas a serem resolvidos são complexos, seja decidida de forma colaborativa, de forma a garantir melhor adesão dos diferentes componentes. Nesse caso, os procedimentos definidos seriam mais adequados às capacidades dos entes envolvidos (THOMAN, TREINN & MAGETTI, 2019).

Isso indica que não só uma teoria bem fundamentada seria necessária para promover a implementação de uma política pública, mas também a forma como se define a coordenação das diferentes atividades que precisam ser realizadas para alcançar o objetivo definido. Essa coordenação é o que Thoman, Treinn & Magetti (2019) chamam de quebra-cabeça coletivo. Cline (2000) analisa a teoria de coordenação por meio de duas abordagens sistematizadas e discutidas: uma que vê a coordenação como basicamente um esforço de comunicação entre instâncias e outra que identifica a coordenação como formas de pactuação e encaminhamento de conflitos entre esferas.

A visão que vê a coordenação como um esforço de comunicação restringe essa tarefa a um exercício de melhoria de fluxos entre a esfera decisória central e os

implementadores locais, tendo o estado como mediador. Nesse caso, o papel do desenvolvimento de uma teoria de política coerente, como Pressman e Wildavsky (1984) apontam, seria fundamental, visto que ruídos causados por incoerências no comando central impactariam o alcance dos objetivos da política. A capacidade mediadora do burocrata de médio escalão também ganha relevância, visto que ele seria o responsável por garantir a coerência entre objetivos e procedimentos e definir fluxos de comunicação para a boa implementação (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2015).

A partir dessa perspectiva, se a política não está alcançando seus objetivos, o que se precisa pensar é como melhorar os processos de transmissão de conteúdo das políticas pelo nível central e de recepção dos feedbacks dos implementadores por esse mesmo nível. Conflitos não teriam papel explicativo muito fundamental nessa teoria, e seriam, até mesmo indesejáveis tendo em vista que poderiam interferir o bom funcionamento dos fluxos de transmissão e retorno de conteúdos entre níveis centrais decisores e níveis locais implementadores, intermediados pelas esferas estaduais (CLINE, 2000).

Outros motivos podem ser destacados como causadores de falhas de implementação, mas em geral, essas causas têm mais a ver com aspectos administrativos do que com questões políticas. A falta de adesão às orientações centrais seria explicada pela falta de servidores aptos a realizar essas orientações, por exemplo, e não por uma discordância com relação às orientações definidas ou ao menos uma perspectiva de que os procedimentos deveriam ser realizados de outra forma (CLINE, 2000).

É possível identificar que essa teoria desconsidera a importância da complexidade que os problemas de política buscam resolver. É inegável que os fluxos de comunicação e a adequação das capacidades administrativas dos diferentes atores aos procedimentos a eles atribuídos interferem no sucesso ou fracasso de uma política, contudo, principalmente quando tratamos de problemas complexos, somente esses fatores não explicam as falhas de implementação (CLINE, 2000).

Considerando esse ponto, Cline (2000) identifica a abordagem que destaca a coordenação como um esforço de encaminhamento de conflitos entre esferas. A partir desse ponto de vista, nem sempre os problemas de coordenação podem ser facilmente resolvidos por meio simplesmente da melhoria dos fluxos de comunicação entre esferas ou da adequação dos procedimentos às capacidades administrativas dos atores envolvidos. Seriam necessários colocar na mesa os diferentes valores e interesses dos níveis em relação, estabelecendo relacionamentos de confiança de longo prazo. Para esse

ator, essa abordagem explica melhor o sucesso ou fracasso da implementação de uma política do que a anterior.

Se considerarmos que são os burocratas de médio escalão formuladores da política os responsáveis por realizar essa coordenação, essa perspectiva sugere que esses atores devem ter, para além de um conhecimento técnico e autonomia de ação, uma capacidade política de conciliação de interesses e definição de consensos sobre quais os melhores encaminhamentos a serem realizados (LOTTA, PIRES & OLIVEIRA, 2015).

Uma perspectiva que considera formuladores e implementadores como atores com interesses eminentemente diferentes seria a teoria do agente e principal. Além das diferenças de objetivos politicamente orientados entre a esfera coordenadora e a esfera implementadora, existem diferenças de objetivo de ordem mais prática. Um pressuposto básico da teoria do agente e principal é que o agente, como qualquer empregado, tem o objetivo de ter melhores condições de trabalho, melhor salário, entre outros. Essa situação requereria incentivos para que o agente possa cumprir os objetivos estabelecidos pelo principal (LANE, 2005).

Se os objetivos do principal são claros, torna-se mais fácil desenvolver incentivos para induzir os atores locais a implementarem as ações, principalmente quando há conflito de preferências entre o agente e o principal (EISENHARDT, 1989). Nesse caso, o principal desenvolveria mecanismos para que os agentes perseguissem os objetivos definidos pelo principal. Esses mecanismos poderiam tanto premiar os agentes em caso de sucesso, quanto puni-los em caso de não alcance dos objetivos (LANE, 2005). Esses incentivos podem ser coercitivos, com a construção de regras que constroem os agentes a agirem de forma diferente da esperada, ou podem ser remuneratórios. São formas que o principal encontra de exercer sua autoridade, principalmente em ambientes de conflito político (MATLAND, 1995).

Essa teoria, contudo, considera que é necessário que os objetivos da política sejam claros, ao menos para os formuladores. Todavia, a ideia de que objetivos claros facilitam a implementação da política pública, considera basicamente os objetivos declarados pelos próprios formuladores. Se são os formuladores, em especial os políticos, que possuem legitimidade para estabelecer os objetivos das políticas, faz sentido desconsiderar as percepções de outros atores (HILL & HUPE, 2003).

Entretanto, esse pressuposto obscurece duas questões: a primeira é que ele desconsidera que a mesma política pode ter objetivos diversos na interpretação de diferentes atores, tanto durante o processo de formulação, quanto durante a

implementação. Muitas das ambiguidades nos objetivos e regras das políticas públicas que podem afetar a sua implementação decorre das disputas políticas em torno do conteúdo da política, principalmente em políticas que buscam resolver problemas complexos. Quanto mais conflituoso é o processo de construção da política, mais provável que os objetivos e regras sejam ambíguos, porque essa é a forma que os atores encontram de conciliar interesses diversos (MATLAND, 1995).

A literatura destaca também que, embora a ambiguidade de objetivos dificulte o controle dos implementadores pelos coordenadores, essa mesma ambiguidade, quando não aliada a um ambiente muito conflituoso poderia ser uma oportunidade para a experimentação e a aprendizagem. Se considerado que os objetivos e regras não são muito claros, atores locais poderiam apropriar-se da política pública e transformá-la em ações que podem resolver problemas locais. Isso poderia ocorrer tanto em uma situação em que a comunidade de política tem divergências de opiniões e valores sobre o conteúdo e os objetivos da política quanto em uma situação de menor conflito (MATLAND, 1995).

Todavia, em um contexto mais conflituoso é provável que os atores que se opõem aos implementadores se esforcem mais para constranger suas ações, favorecendo uma implementação mais condizente com as orientações formais. Em um Estado federativo, onde a autoridade central não é superior às autoridades locais em diversas questões, não necessariamente a adaptação da política pública pelos atores locais em detrimento das orientações realizadas pelo nível central é um oportunismo ou uma ação ilegítima (MATLAND, 1995).

A consideração de que a disputa por objetivos e modos de realizar a política entre as diferentes esferas revela uma questão fundamental a respeito do debate sobre implementação de políticas públicas. Quando se busca compreender o que causa o sucesso ou fracasso de uma política, o que é avaliado é o alcance dos objetivos definidos pelo nível central, pressupondo que esse nível tem mais legitimidade do que outros, o que nem sempre ocorre dependendo do arranjo político. Em Estados federativos, por exemplo, tanto o poder central quanto os níveis subnacionais têm competências relacionadas à formulação de políticas públicas. Nesse sentido, nem sempre uma modificação no desenho da política pelo ente subnacional seria uma atitude ilegítima (HILL & HUPE, 2003).

Nesse caso, o estudo da implementação de políticas públicas deveria partir de uma pesquisa dos diferentes níveis de implementação, identificando em quais deles se realiza ações de formulação e em quais se realizam implementação. Isso porque nem sempre a

divisão de tarefas que a literatura comumente pressupõe (formulação no nível central e implementação no nível local) é seguida, e isso não necessariamente é um problema (HILL & HUPE, 2003).

Por meio dessa proposta de análise, pode-se identificar que o desenho da política é feito no nível central e refeito no nível local, e não existe um problema de legitimidade com relação a isso, porque o arranjo institucional prevê esse tipo de compartilhamento de competências. O que é implementado no nível local, portanto, não seria uma má execução do que foi definido no nível central, mas uma execução do que foi definido no nível central adicionado das decisões tomadas no nível local (HILL & HUPE, 2003).

É nesse sentido que se ressaltam as pesquisas que se dedicaram a analisar as estratégias e os sentidos dados pelos atores locais na tentativa de se resolver determinado problema. O foco não era nos atores formais definidos nas regras de implementação, mas na rede de atores envolvidos na solução de um problema específico. A partir dessa perspectiva, foi possível perceber que outros fatores que não eram diretamente ligados à política pública eram mais relevantes para explicar o sucesso ou não da política do que os objetivos declarados e os procedimentos formalizados no nível central (HULL & HJERN, 1987).

Reconhecer a capacidade de experimentação dos atores locais não necessariamente subentende a diminuição da importância do nível central na atuação dos agentes implementadores. Ainda que exista discricionariedade e experimentação legítima por parte dos atores locais, os atores centrais, por meio de diferentes formas de pactuação e de mecanismos de monitoramento dos procedimentos adotados pelos atores locais tentam obter a cooperação desses atores. Essa seria uma forma de incentivar os implementadores a adotar os procedimentos estipulados no nível central. (MATLAND, 1995).

A partir das teorias expostas, é possível destacar alguns itens como relevantes para explicar o sucesso ou fracasso da implementação de políticas públicas. O primeiro deles é a complexidade do problema que se quer resolver, que pode ser identificado a partir da inserção em conflitos políticos e na visibilidade desse problema para um público mais amplo. Quanto mais complexo, mais difícil é montar coletivamente o quebra-cabeça da implementação (THOMAN, TREINN & MAGETTI, 2019). Se existem conflitos entre formuladores e implementadores, também há maior necessidade de pactuação e desenvolvimento de mecanismos de geração de confiança de longo prazo entre os diferentes níveis, o que pode ser feito por meio de incentivos para a realização de

determinado procedimento pactuado (EISENHARDT, 1989). Embora os autores aqui identificados não tenham dado grande importância a esses aspectos, não se pode negar a importância dos fluxos de comunicação entre esferas e da necessidade de pensar soluções adequadas às capacidades administrativas de cada ator envolvido (CLINE, 2000).

Por fim, retomando autores que abriram essa seção, Majone e Wildalsky (1978) destacam que o processo de implementação não é um processo linear. Em texto publicado posteriormente à publicação seminal, eles destacaram o aspecto evolutivo da implementação de políticas públicas. Isso significa que os objetivos e mesmo os procedimentos definidos fazem parte de um processo interativo que, portanto, se modifica com o tempo. Se eles destacaram a importância de uma teoria de política coerente que conecta os objetivos aos resultados esperados, nesse texto eles argumentam que essa teoria é periodicamente revisada. Além disso, mesmo quando se considera a implementação como uma questão de controle, ao observar como esse controle é feito, se identifica que há mais tentativa e erro do que execução de um planejamento. O que mais acontece não é o desenho de uma política, mas o redesenho a partir dos desafios enfrentados no processo de implementação. Esse redesenho pode ser feito para adequar os objetivos para que eles correspondam melhor aos recursos e capacidades disponíveis, mobilizar novos recursos buscando alcançar os objetivos antigos ou até mesmo reformular os problemas que precisam ser solucionados.

Esse elemento é confirmado por Sabatier (1986) que destaca que os objetivos das políticas não são fixos, e podem se modificar ao longo do tempo, seja em função do aprendizado dos atores, seja devido às dinâmicas das disputas políticas. Mais do que pensar em objetivos de políticas distintos para diferentes atores, é importante considerar objetivos e regras de políticas mutáveis. Se os objetivos e regras são mutáveis, mesmo que informalmente, os processos de monitoramento dos implementadores e as formas de incentivá-los a cumprir com os objetivos da política também seriam mutáveis.

Em um contexto de ambiguidade e conflitos de objetivos e regras, é possível que haja incongruência entre os diferentes meios de tornar decisões centrais ações locais. É possível imaginar incentivos elaborados para objetivos que não são mais prioritários e novos objetivos sem mecanismos de indução para que eles sejam cumpridos. Assim, mais do que discutir quais são as dimensões que afetam a implementação de políticas públicas, é importante observar seu caráter processual e baseado na experimentação, na disputa política e no aprendizado. Assim como se assume que o nível local experimenta possibilidades para resolver problemas locais, é possível compreender que o nível central

também age com base na experimentação, e que essa experimentação nem sempre é tão coerente (MAJONE & WILDALSKY, 1978). Isso não significa que se deve descartar uma análise da implementação, como acaba por fazer Sabatier (1986), mas considerar que o caráter experimental e contingente do desenvolvimento das políticas públicas é fundamental para compreender a implementação das políticas públicas.

Dessa forma, essa seção apresentou argumentos importantes para se compreender a relação entre o nível central e o nível local. Ao mostrar elementos de conflitos entre o burocrata central e o local e as formas de lidar com esses conflitos, contribui para a compreensão de aspectos envolvidos nessa dinâmica. Contudo, a ênfase no controle dos implementadores pelos formuladores limita a investigação sobre essa relação. Não parto do princípio normativo de que os implementadores locais devem agir apenas conforme os formuladores centrais definem, até mesmo porque existe a previsão da formulação subnacional de políticas. O meu objetivo com essa tese é compreender a dinâmica política dessa relação e analisar como os atores do nível central e local interagem e constroem regras e procedimentos cotidianos que constituem o Estado para eles mesmos e para os cidadãos atendidos pelas políticas públicas implementadas.

Nesse sentido, para acrescentar mais uma camada na análise, é importante apresentar a literatura sobre burocracia de nível de rua, que busca compreender como se dá interação entre o implementador de ponta e o cidadão. Se a implementação de uma política começa a partir da definição coletiva de procedimentos a serem executados no nível local com a finalidade de resolver algum problema de política, ela se realiza em toda a sua concretude a partir da interação com o cidadão.

## **1.2 - Implementação como atendimento**

É na interação cotidiana do burocrata com o cidadão que se pode identificar os mecanismos de constituição do Estado. E essa relação é, como apontam diferentes pesquisas, assimétrica. Enquanto o cidadão tem a política pública como meio de sobrevivência, ele se subordina às regras e requisitos impostos pelos burocratas, ainda que estes não sejam os formalmente estabelecidos (DUBOIS, 2010).

Essa relação de dependência aumenta com a crise do Estado de Bem-Estar Social, quando o controle de fraudes passa a ter um papel central. Mesmo quando o cidadão já acessou um benefício ou serviço público, a qualquer momento o usuário pode receber uma visita questionando a sua situação. Mais do que dependência, torna-se uma relação

de eterna vigilância, em que o cidadão tem o dever de provar a todo momento, a sua situação de pobreza (DUBOIS, 2009).

A eterna vigilância se dá também porque ganham força critérios de merecimento que estavam subentendidos com uma visão de Estado provedor. Enquanto a proteção social é universal, todo aquele que reivindica necessitar dessa proteção tem direito a ela. Com a diminuição do Estado provedor, é necessário provar merecer a proteção do Estado. É necessário apresentar-se como um bom cidadão, trabalhador e com o objetivo de não mais precisar da providência estatal no futuro próximo (DUBOIS, 2009).

O julgamento de quem merece a proteção social, contudo, é bastante subjetivo e qualquer tentativa de objetivação desses critérios torna-se kafkaniana. Um exemplo dado por Dubois (2009) é a necessidade de provar procurar emprego para se habilitar ao seguro-desemprego. Como se prova procurar emprego? É suficiente simplesmente checar as ofertas de trabalho? Se sim, com qual frequência isso deve ser feito? Qual prova deve ser dada para demonstrar que está procurando trabalho? Essas questões mostram que a interação entre o Estado e o cidadão se dá permeado por julgamentos que conduzem ao controle dos cidadãos e reforçam a sua situação de dependência do julgamento dos burocratas.

Essa dependência faz com que a relação dos cidadãos com o Estado seja uma relação de “paciência”. Paciência porque a espera requer paciência e porque o cidadão se torna como um paciente de um médico, com pouco poder de agência. A política de proteção social estaria inserida em um contexto em que aos pobres, só lhes resta recorrer ao guichê, solicitar algum benefício social, esperar que lhe seja concedido, e se concedido, esperar que não lhe seja tomado (AYUERO, 2012).

A espera e a incerteza seriam as situações que melhor caracterizariam a interação entre o Estado e o cidadão. Essa espera se daria devido às enormes filas das agências de proteção social e a espera para que os benefícios possam ser concedidos. É uma espera ansiosa e incerta, porque os critérios de habilitação dos programas sociais não são claros, ou são passados de forma confusa e as vezes até mesmo contraditória. A diversidade de orientações dadas pelos burocratas e a dependência da subjetividade dos burocratas para encaixar a situação dos cidadãos nas regras de habilitação e de saída dos programas sociais reforça a condição de incerteza sobre a sua situação (AYUERO, 2012).

Essa condição seria reforçada a cada momento que uma orientação diferente é passada, a cada momento que um outro cidadão consegue o mesmo benefício e lhe dá um pouco de “esperança”, a cada momento que um cidadão perde seu benefício sem motivo

compreensível, a cada momento que precisa voltar ao guichê de proteção social para apresentar alguma documentação pendente e a cada momento que precisa recorrer a uma rede de apoio que lhe permite passar o dia esperando na fila da agência de proteção social (AYUERO, 2012).

Nesse contexto, a forma como o burocrata interage com o cidadão é fundamental para compreender quanto de “paciência” que o cidadão precisa ter, o que significa compreender como a regulação da cidadania é realizada no cotidiano. Essa burocracia que interage com a população, recebe suas demandas e as classifica nas categorias existentes nas políticas que podem garantir os seus direitos. São atores fundamentais para compreender como a implementação de políticas públicas toma forma, porque, ao longo do processo de implementação, esses trabalhadores precisam tomar decisões que não foram previstas em regulamentos mais gerais, estruturando a forma como a política é executada. Mesmo interações cotidianas no atendimento das pessoas podem modificar os resultados pretendidos com a política e a forma como elas cumprem seus objetivos, por mais mutáveis que eles sejam (LIPSKY, 1980).

São esses burocratas que realizam os procedimentos elaborados pelos formuladores das políticas públicas. Contudo, a realização dos procedimentos não é feita de forma automática por uma série de razões. Em muitas situações esses procedimentos são ambíguos e não especificam bem o que deve ser feito nos diferentes casos concretos. Em outros, os burocratas não possuem as condições, como tempo, infraestrutura e conhecimento para a realização de todos os procedimentos requeridos (LIPSKY, 1980).

Em outras ainda, o burocrata não concorda com o procedimento orientado, pois se depara com casos que não condizem com o esperado, ou simplesmente porque possui outros valores do que aqueles pressupostos pela política pública. Além disso, é muito difícil monitorar as decisões tomadas pelos burocratas, controlando todos os procedimentos adotados em cada atendimento e verificando se eles condizem com as orientações formais. Mesmo que existam mecanismos de controle das ações dos burocratas, em geral eles somente são acionados quando há uma suspeita de irregularidade. Isso é ainda mais evidente com o avanço da administração gerencial das políticas sociais, visto que o monitoramento das políticas se dá muito mais por meio dos resultados do que pelos processos, o que dá bastante liberdade para os implementadores definirem quais são os procedimentos a serem adotados (LIPSKY, 1980).

É comum que as regras relacionadas às políticas públicas, embora elaboradas em um nível central que estabelece quais são as orientações gerais, sejam traduzidas em um

segundo nível gestor, que define como será a implementação. Isso ocorre com mais evidência quando a implementação é descentralizada, o que é o caso de muitas políticas sociais. A gestão da implementação local detalha regras abrangentes construindo orientações para cada caso, estabelecendo uma série de procedimentos que não são previstos pelas regras gerais. Pode até mesmo haver divergência entre a gestão central que requer resultados, muitas vezes medidos por meio de indicadores quantitativos, e a gestão local, que tem uma visão própria sobre o que deve ser feito em cada caso (EVANS, 2011).

Assim, as regras que constroem os burocratas de nível de rua dizem respeito, em grande medida, às regras locais de implementação. Essas normas que conformam o contexto institucional mais próximo do burocrata, obedecem, em muitos casos, a uma ética profissional, e não necessariamente às orientações gerais das políticas. Na verdade, a escolha dos procedimentos não é arbitrária, seguem referenciais já conhecidos pelos burocratas, como as técnicas de diagnóstico praticadas pelos profissionais (EVANS, 2011).

Essa gestão da implementação, ou nos termos de Hill e Hupe (2003), redesenho da política no nível local, é muito mais próxima do burocrata de nível de rua, possuindo maior poder de controle de suas ações. O burocrata de nível de rua se vê muito mais constrangido pelas regras locais da implementação que pelas normas estabelecidas pela gestão central da política pública, pois é a partir dessas regras que poderá ser monitorado. Assim, é comum que burocratas de nível de rua vinculados a diferentes órgãos implementadores adotem procedimentos diferentes para situações semelhantes, estabelecidos no nível gestor mais imediato (LOTTA, 2010).

As condições de trabalho a que os burocratas de nível de rua estão sujeitos também tem uma forte relação com a sua discricionariedade. Se não existem as condições para que ele exerça os procedimentos estabelecidos, provavelmente realizará as suas atribuições de forma diferente da que foi prevista. Para que uma política seja implementada adequadamente, são necessárias capacidades para desenvolvê-las, o que só é requerido por meio de um corpo técnico com conhecimento para realizar as ações requeridas, processos administrativos organizados, e capacidade de articulação com diferentes atores (GRINDLE, 1996).

Se essas capacidades não estão presentes, é muito provável que a implementação não seja realizada como prevista. Exemplo óbvio dessa situação é quando existe uma meta de atendimento que precisa atender a certos requisitos. Nesse caso, o burocrata de

nível de rua pode buscar solucionar primeiro aqueles casos que a ele aparentam ser mais fáceis. Ou ainda podem tentar pular etapas previstas, adotar procedimentos adicionais que facilitem seu trabalho, ou simplesmente deixar de atender certos perfis de usuários porque não têm as condições para isso (MAYNARD-MOODY & MUSHENO, 2003).

É nesse contexto que Dubois (2019) desconstrói a ideia de gap de implementação, na qual o que é definido no desenho da política não é implementado no nível local. Para ele, mais do que um gap, esse fenômeno caracteriza-se por um truque, visto que os tomadores de decisão, muitas vezes sabendo que os procedimentos são impossíveis de serem realizados da forma como foram regulamentados, isentam-se da responsabilidade pelo fracasso da política. Esse seria atribuído ao nível de rua, que não executou a política da forma como definida.

Se o contexto institucional e as condições de trabalho são características que afetam igualmente os burocratas de nível de rua vinculados a uma mesma unidade implementadora, a literatura destaca também características dos burocratas que não se vinculam com as características do contexto profissional e institucional do servidor público. Pires (2017) em sua pesquisa sobre os auditores do trabalho no Brasil identifica dois perfis de inspetores: aqueles com uma visão mais social de seu trabalho, que tinham foco em ações de identificação de trabalhadores em condições de privação de direitos, e aqueles com uma visão mais fiscal do seu trabalho, que focavam na identificação de empresas que não pagavam os direitos trabalhistas adequadamente.

Esses perfis de burocrata muitas vezes se referem às relações nas quais os profissionais estão inseridos e ao conjunto de valores que permeia as suas ações. Entender o burocrata de nível de rua como ser relacional significa compreender que a forma como ele se insere no ambiente em que ele exerce o seu serviço afeta a forma como realiza suas atividades. Assim, burocratas inseridos em associações comunitárias ou que exercem um papel de liderança em seu entorno poderiam realizar as suas atribuições de uma forma mais reivindicativa, ligada mais à promoção da cidadania do que à aplicação de regras. Por outro lado, burocratas que não possuem um vínculo forte com os cidadãos a quem eles atendem tenderiam a atuar orientados por uma ética profissional ou pelas próprias regras formais. Isso é percebido por Lotta (2010), quando diferencia os agentes comunitários de saúde d município de Sobral - CE, que tem a prática de contratar pessoas com um histórico associativo e perfil mais mobilizador e os agentes comunitários de saúde de São Paulo - SP, que, em geral, são estudantes de enfermagem. No primeiro caso, a interação com os cidadãos é mais horizontal e existe maior esforço de mediação e

articulação dos diferentes atores e tradução das orientações técnicas à linguagem do usuário, enquanto no segundo caso os agentes comunitários de saúde reproduziam a linguagem técnica, distanciando-se dos cidadãos (LOTTA, 2010).

A trajetória pessoal de cada burocrata de nível de rua também é considerada nas análises sobre o tema. Siblot (2005 *apud* PIRES, 2017), em sua pesquisa sobre os agentes do Correio na França, descreve que aqueles que pertenciam a uma classe social mais alta tinham maior tendência a interagir com os usuários de forma mais solícita, ajudando a preencher os documentos e tirando as dúvidas, enquanto aqueles que pertenciam à mesma classe social do usuário acabavam por tentar se diferenciar, recusando-se a prestar apoio e reforçando sua autoridade perante o cidadão. Classificação semelhante foi feita por Spire (2007 *apud* PIRES, 2017) quando analisou os burocratas que trabalhavam no serviço de imigração francês. Aqueles mais jovens e escolarizados tinham tendência a ter uma visão mais progressista de seu trabalho, desenvolvendo maior empatia com os imigrantes, enquanto os mais velhos tinham uma postura de defensor da nação, percebendo os imigrantes como aqueles que vem onerar o Estado. Existem ainda os indiferentes, que veem seu trabalho como outro qualquer, não desenvolvendo nem uma postura empática, nem uma postura defensiva, que seriam aqueles com experiência anterior em empresas privadas e que se tornaram servidores públicos com um objetivo de alcançar maior estabilidade.

Se por um lado pesquisadores identificaram diferentes perfis de burocratas, Dubois (2010) destaca que existem diferentes argumentos que são acessados em momentos diferentes por todos os burocratas. Em sua pesquisa sobre as políticas sociais na França ele destaca duas motivações que podem ser ambíguas: a primeira refere-se à garantia de direitos e inclusão social e a segunda se relaciona à identificação de fraudes. Enquanto a primeira lhe permite gerar mais empatia com o cidadão, a segunda lhe permite distanciar-se do usuário, reforçando a sua autoridade.

Tanto a visão de que os argumentos podem ser acessados pelos mesmos usuários quanto a ideia de que existem diferentes perfis de usuários podem ser complementares. Pires (2017), em seu estudo sobre os fiscais do trabalho considera que os perfis de burocratas são como tipos ideais e que um não contradiz o outro. A diferença entre os perfis aumenta o controle entre os pares, promovendo mais controle das ações dos profissionais.

Se os burocratas se baseiam em diferentes motivações no momento da interação com o cidadão, e se diferentes burocratas podem possuir diferentes posturas, como é

possível compreender a prestação do serviço público? Se é na interação entre burocrata e cidadão que o Estado se manifesta, e são reforçados valores como o de cidadania, de direitos e de ordem, é nesse momento que se deve buscar perceber como se dá a implementação da política pública (MAYNARD-MOODY & MUSHENO, 2003).

Com base nas teorias da interação de Goffman (1985), alguns autores destacam o papel de co-construção entre burocrata e cidadão da situação do usuário, tornando a classificação da demanda uma tarefa compartilhada (SILBEY, 2011). Existiria uma dinâmica de confiança e desconfiança essencial para a provisão de benefícios sociais. Os trabalhadores defrontam-se, cotidianamente, com situações de empatia pelas pessoas que atendem e desconfiança daquelas que julgam não terem o perfil necessário para acessar determinada política pública. No momento da interação entre burocratas e cidadãos há sempre a avaliação da coerência entre o seu status social e seu comportamento. Se um usuário age de forma incoerente com o status social que ele demonstra, o profissional que interage com tal pessoa pode desconfiar de sua atuação. Da mesma forma, o usuário maneja a sua atuação, como em um teatro, buscando mostrar a sua situação da forma mais coerente possível de modo a possibilitar que a sua demanda possa ser classificada de forma a atender a sua necessidade (GOFFMAN, 1985).

Nesse sentido, Maynard-Moody & Musheno (2003) argumentam que muitos dos implementadores não se veem como implementadores de regras, mas se identificam com a situação dos cidadãos que atendem. Mais do que seguir regras, como um representante do Estado frente ao cidadão, buscam resolver o problema do cidadão frente ao Estado. Contudo, nem todos os cidadãos são vistos da mesma forma. Alguns são priorizados e os burocratas realizam esforços fora do comum, às vezes até burlando regras, para resolver sua situação.

Avançando nesse argumento, Harrits e Moller (2016) identificam por meio de suas pesquisas que é possível diferenciar dois tipos de tratamento dado aos cidadãos. Quando há convergência entre a expectativa do cidadão público-alvo de uma política e o perfil da pessoa que ele de fato atende, existe uma tentativa de tratamento mais compreensiva por parte dos burocratas. Buscam identificar condições nas quais o beneficiário estaria apto a participar da política, brechas nos regulamentos que favoreçam a participação na política ou mostrar para o cidadão outras oportunidades que não sejam a participação na política que ele pleiteia. Contudo, quando não há esse encaixe entre expectativa e perfil do cidadão, existe uma justificativa muito mais baseada nos regulamentos do que uma tentativa de encaminhar a situação do cidadão. Assim, a forma como o burocrata enxerga

o público-alvo da política que implementa e que tipo de beneficiários espera que sejam atendidos interfere muito em que tipo de tratamento é dado aos cidadãos.

Nesse sentido, a literatura sobre burocracia de nível de rua nos aponta para o papel do nível local na implementação de políticas públicas e na consequente garantia de direitos aos cidadãos. Supõe que é na interação cotidiana que a política pública é, de fato, implementada. E a discricionariedade do burocrata é fundamental para compreender as decisões tomadas nos encontros diários do cidadão com o Estado. Diversos fatores influenciam essa discricionariedade, como condições de trabalho, adesão às regras, inserção em relações sociais mais amplas, valores, compreensão sobre o seu trabalho, entre outros. Esses fatores fazem com que os burocratas definam procedimentos próprios não previstos por regras gerais e podem incentivá-los, inclusive, a desobedecer a essas regras.

Se a literatura de implementação de políticas trouxe à tona a questão sobre a relação entre o nível central e o local, a de burocracia de nível de rua contribui para a compreensão da interação entre o atendente da política e o cidadão. Embora subentendido nas duas literaturas, argumento que nos dois casos o trabalho do burocrata, tanto de médio escalão quanto de nível de rua é uma tarefa de resolução de problemas e justificação das posições e decisões tomadas. É sobre esse exercício que se trata a próxima seção, que apresenta a perspectiva teórica utilizada para interpretar essas duas relações.

### **1.3 - Implementação como aprendizado e justificação realizada por atores situados**

Toda a discussão feita até esse momento destaca o papel das instituições, sejam organizações estatais, sejam normas informais que orientam a ação, na compreensão do papel dos atores. Contudo, a partir do conceito de instituições habitadas, considero que as instituições não se reproduzem por si só, constringendo as ações dos atores que só podem agir nos limites impostos por elas (HALLETT & VENTRESCA, 2006). Os atores são situados, ou seja, são constringidos pelas situações, mas isso não impede que possam ser criativos. Na verdade, é porque são situados que podem ser criativos, pois é somente nas situações concretas que o ator pode se deparar com problemas e desenvolver soluções para esses problemas (JOAS, 1996).

O Estado e a burocracia que o constitui (tanto a burocracia de nível de rua quanto a burocracia central) seriam instituições habitadas por indivíduos que interagem e na

interação cooperam, se deparam com conflitos, justificações, negociações e experimentação, em um processo contingente e imprevisível (HALLET & VENTRESCA, 2006). Essa interação produz sentidos que são reproduzidos e modificados constantemente por meio de representações disseminadas e práticas desenvolvidas pelos atores (SHARMA & GUPTA, 2009).

Uma perspectiva de instituições habitadas pressupõe uma atitude investigativa cética, que questiona a reprodução das regras prévias de forma automática. Busca compreender como os atores no interior das instituições, por meio da interação, produz sentidos sobre a própria instituição, resistem às regras postas, negociam ou cooperam. O sentido sobre o que é formular e implementar determinada política pública deve ser formado, aprendido e transmitido. A política pública não existiria, portanto, sem a burocracia que a implementa, e é por meio da interação entre os diferentes atores e entre a burocracia e os cidadãos que a política pública ganha sentido (HALLET & VENTRESCA, 2006).

A esse respeito, é possível destacar que os atores têm um papel importante na formação do Estado, e a sua criatividade deve ser objeto de análise para compreender a manifestação dessa entidade na vida das pessoas. Para a teoria pragmatista, a experimentação é o principal motor da criatividade. A ação criativa seria motivada pela identificação de problemas e pela tentativa de sua resolução. É um processo cotidiano porque os indivíduos sempre se deparam com situações sobre as quais não sabem o que fazer. Nesse processo, os atores utilizam a sua inteligência e sua capacidade de construir hipóteses não convencionais para solucionar questões com as quais se deparam. Essas questões suscitam dúvidas genuínas que questionam ações irrefletidas e autoevidentes. A partir desse questionamento os atores buscam construir novos jeitos de agir baseados na reflexão sobre hábitos antigos (JOAS, 1996).

Dessa forma, a teoria pragmatista possibilita compreender o papel do aprendizado apontado por Sabatier (1986) de forma mais profunda. Sabatier vê o aprendizado como um elemento que possibilita a mudança no percurso das políticas públicas, permitindo o seu aperfeiçoamento. Também considera que o aprendizado dá elementos que subsidiam as ideias e argumentos dos diferentes atores em disputa. Essa perspectiva converge com a teoria pragmatista, que compreende o aprendizado como um exercício de criatividade, em que os atores questionam as próprias premissas e constroem novos hábitos que poderão ser questionados futuramente. (JOAS, 1996).

O constante questionamento das próprias premissas (e das premissas da política) permite que o indivíduo aprenda a antecipar problemas, não somente reagindo a situações com as quais se depara (ANSELL, 2011). A possibilidade de antecipação e resolução de problemas depende da própria habilidade do ator de identificar um problema, visto que problemas não são dados, nem sempre são considerados óbvios. Uma situação que em um momento era comum, em outro momento pode ser considerada um problema. É na definição dos problemas que o ator conduz a sua busca por soluções (JOAS, 1996).

Se um problema nem sempre é considerado um problema, o que faz com que ele seja considerado como tal? A construção de um problema é permeada por esforços de justificação e acionamento de critérios de justiça. Esse esforço de justificação pode ser feito por meio da comparação da situação vivida com um critério de justiça mais amplo que uma situação é identificada como problema. Nesse contexto é que existe a percepção de que algo está errado. O ator, nesse sentido, é um sujeito dotado de capacidade crítica, capaz de argumentar e justificar seus atos de acordo com um senso de justiça ordinário (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1999).

Campos (2016) argumenta que essa capacidade crítica pode ser mais bem compreendida por meio do conceito de reflexividade desenvolvido por Archer (2007). Isso porque embora a capacidade crítica seja um pressuposto da teoria de Boltanski e Thévenot (1999), eles não descrevem os mecanismos pelos quais o sujeito desenvolve essa capacidade. Não há uma explicação sociológica/psicológica sobre como o sujeito se depara com um problema e define a sua justificativa a partir de um critério de justiça. Por isso, Campos (2016) utiliza o conceito de reflexividade de Archer (2007) argumentando que, quando o ator se depara com um problema, ele elabora conversas internas que buscam compreender e desenvolver um posicionamento a respeito desse problema. Essas conversas podem ser compartilhadas com outros autores, em uma busca por conhecer outras opiniões e formular uma justificativa, ou individual, a partir das próprias crenças e raciocínios. É um processo que pode ser fácil e intuitivo, mas também muito intenso e sofrido, a partir de uma tentativa de conciliar diferentes valores em busca de autorrealização pessoal (CAMPOS, 2016).

Nesse sentido, a capacidade de interpretação e crítica das situações ocorre durante a interação social, seja na interação face a face entre indivíduos concretos, seja na interação com categorias abstratas, como o Estado. E nessa interação, o indivíduo se coloca no lugar da pessoa ou coisa com a qual ele interage, tornando-se capaz de imaginar qual a reação desse ator com relação a ele (BLUMER, 1969).

Mas os critérios de justiça nem sempre são os mesmos. Quando há diferentes critérios de justiça, cria-se uma situação de descontentamento ou uma disputa, e uma necessidade de justificação. Boltanski e Thévenot (1999) apresentam o conceito de ordens de grandeza, que classifica os valores segundo o mundo no qual eles são mais facilmente justificados. Assim, trata-se de uma sistematização de valores e critérios de justiça que caracteriza determinada dimensão da vida social. Para definir quais são as dimensões de valores (forma de avaliação da ordem, qual o formato da informação relevante, a relação elementar que compõe cada ordem de grandeza e a qualificação humana) os autores buscaram na filosofia moral autores que desenvolveram justificativas sobre cada uma delas. Por meio dessa metodologia, apresentam seis ordens de grandeza: que seriam a da inspiração, que tem como valor a criatividade; a doméstica, avaliada pela reputação; a cívica, que se justifica pelo bem comum; a da opinião, que é avaliada pelo reconhecimento; a do mercado, que tem o preço como meio de avaliação; e a industrial, que tem como valor a eficiência.

Para essa tese, as ordens de grandeza que melhor contribuem para a compreensão das percepções de justiça que orientam os atores estudados são a ordem cívica e a industrial. A ordem cívica tem como valor de avaliação o bem comum, a informação relevante precisa ser apresentada em um formato oficial, a relação elementar é a solidariedade, e tem a igualdade como qualificação humana. Já a ordem industrial é avaliada pela produtividade e eficiência, a informação precisa ser apresentada por meio de dados mensuráveis e estatísticas, a relação elementar é a posição funcional e tem a competência como qualificação. A partir da metodologia proposta pelos autores, o mundo industrial, por exemplo, teria como expoente Saint-Simon e como valor a capacidade produtiva ou eficiência, enquanto o mundo cívico teria como expoente Rousseau e como valores o bem comum e a solidariedade (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1991).

A escolha dessas duas ordens de grandeza como eixos norteadores da análise dos valores e percepções de justiça que orientam as percepções e práticas dos burocratas do Governo Federal e de nível de rua se justifica porque elas são as mais aderentes às justificativas dadas pelos atores ao longo das entrevistas. Além disso, para além da utilidade empírica, quando se pensa no contexto da construção de sistemas de proteção social, valores como solidariedade, igualdade, mérito, valor do trabalho e eficiência são elementos que diferenciam os principais modelos existentes.

Embora se possa identificar valores próprios de cada ordem de grandeza, eles podem ser utilizados em diferentes situações, para justificar ações inseridas em contextos

distintos daqueles que a ordem de grandeza se insere. Um argumento central dos autores é que as justificativas dadas para uma decisão nem sempre se relacionam com o grupo que as profere, a partir de uma noção de que cada grupo tem seus próprios valores fixos. Diferentemente, essas justificativas podem se vincular às situações específicas, ou seja, uma mesma pessoa pode se orientar por uma ordem de grandeza em determinado momento, mas por outra em uma situação diferente. É a partir desse argumento que esse conceito se torna mais interessante, visto que é possível identificar o manejo das ordens de grandeza para diferentes finalidades, sem que se acuse aquele que justifica sua ação por uma e por outra ordem de grandeza de incoerência (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1991).

Nesse sentido, o merecimento de um cidadão à proteção social, por exemplo, pode ser justificado por meio de sua capacidade produtiva própria da ordem de grandeza industrial ou pela solidariedade social que promove o direito de viver inclusive daqueles que não produzem nada, mais próximo à ordem de grandeza cívica. Quanto menos pura é uma situação, mais os valores de diferentes ordens de grandeza podem ser utilizados para justificar as ações (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1999).

Como veremos nos próximos capítulos, os atores que desenham e implementam os procedimentos de averiguação cadastral estão sempre buscando conciliar essas duas ordens de grandeza (cívica e industrial). E nesse sentido, os valores das ordens de grandeza são utilizados para criticar ou concordar com outros atores. São utilizados também para justificar ações que podem ser questionadas. Essa ideia pressupõe disputa e uma ideia de que a resolução de problemas não é automática. A experimentação de novas soluções não se dá somente com base em um questionamento neutro das próprias premissas, mas se dá em um ambiente permeado por valores que são constantemente contrapostos e que justificam as ações. Esses valores não necessariamente estão ligados aos diferentes grupos sociais aos quais os indivíduos pertencem, ou seja, não são meros reflexos da posição social dos atores, mas são valores constituídos na interação social e no processo de justificação (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1999).

A teoria pragmatista pode ser utilizada para compreender que, embora o processo de aprendizado seja contínuo, ele não é linear, e ele se dá a partir dos processos de experimentação de soluções aos problemas identificados e justificados. Isso significa um processo em que, dependendo das situações com as quais os atores se deparam, diferentes soluções são propostas, dependendo dos atores com os quais os sujeitos interagem e para

os quais precisam justificar suas ações, diferentes valores são acionados e ações distintas são propostas baseadas nesses valores.

Não se pode, portanto, compreender o aprendizado como um processo como o que Sabatier (1986) descreve, em que os objetivos das políticas públicas vão ficando cada vez mais claros e precisos e os meios de monitoramento dos atores que as implementam se tornam mais eficientes no sentido de tornar a implementação mais condizente com os objetivos declarados. O que se tem é uma perspectiva imprevisível sobre qual é o próximo passo, qual o próximo experimento, qual o próximo ator para o qual o sujeito precisa justificar suas decisões, qual a próxima ação justificável considerando também os valores do outro ator.

Nesse sentido, abordar a implementação de políticas públicas por meio de uma teoria pragmatista permite desenvolver uma compreensão que assuma a falta de clareza e coerência dos objetivos e regras como constitutivos do processo de implementação de políticas públicas, e não como um problema que precisa ser enfrentado para que a implementação seja bem-sucedida.

Perceber a ambiguidade dos objetivos e regras como fundante do processo de implementação de políticas públicas significa não tratar essas características como deficiências, mas sim considerar essas ambiguidades como resultados de processos de tentativas de solução de problemas, cooperação, disputa e negociação e como possibilidades de experimentação e exercício da criatividade dos atores. Na verdade, o que a teoria pragmatista nos revela é que a ambiguidade é tanto o resultado das disputas quanto o meio utilizado para a experimentação e solução de problemas.

Assumir essa ambiguidade também não significa desconsiderar o esforço dos atores de conduzir a implementação nos diferentes contextos locais a um objetivo específico. Uma abordagem pragmatista nos permite investigar como, por meio de diferentes mecanismos, atores centrais buscam transformar procedimentos a serem implementados pelos atores locais e que caracterizam a interação entre Estado e cidadãos.

Quando se assume que a ambiguidade é uma constante no processo de disputa em torno de como as políticas devem ser implementadas e de experimentação, assume-se também que a discricionariedade do nível local pode ser maior. Se as regras são ambíguas, fica a critério dos tomadores de decisão locais, seja do gestor local que define procedimentos mais específicos, seja do burocrata de nível de rua que precisa aplicar as regras, resolver as ambiguidades presentes nas regras. E ele faz isso também de forma

experimental, buscando resolver o problema que tem a sua frente, e justificando suas ações a partir de valores que podem ser associados às ordens de grandeza.

#### **1.4 - Conclusões do capítulo**

Essa tese tem como objetivo compreender a implementação de uma política pública, o Cadastro Único e seus processos de averiguação cadastral. Nesse sentido, faz-se necessário definir um entendimento teórico sobre como políticas públicas são implementadas. Para isso, foram escolhidas três abordagens, que em conjunto, contribuem para o entendimento desse processo.

A primeira delas foi a literatura sobre implementação de políticas públicas, em especial aquela que vê esse processo menos como a execução de normas previamente definidas, mas como um quebra-cabeça coletivo, que envolve coordenação, pactuação, mecanismos de incentivo e de monitoramento. Quanto mais complexo é o problema que se busca resolver com a política pública em questão, mais difícil é esse quebra-cabeça.

Complexidade do problema diz respeito à presença de conflitos sobre que tipo de solução deve ser apresentada e a forma como esse problema é debatido na esfera pública (THOMAN, TREINN, & MAGETTI, 2019). Conflitos sobre quais soluções devem ser apresentadas, principalmente quando a política pública está imersa em um ambiente de muita atenção pela opinião pública, motivam processos decisórios contenciosos e dificuldades de estabelecer objetivos precisos e coerentes. Nesse sentido, se a clareza de objetivos é uma variável que facilita a implementação, ela não pode ser considerada um resultado de falta de habilidade dos tomadores de decisão de estabelecer uma teoria causal que conecte de forma consistente objetivos, regras e procedimentos (MATLAND, 1995).

Se a tomada de decisão em um processo conflituoso exige a conciliação de diferentes ordens de grandeza, a implementação na ponta não poderia deixar de ser afetada. Mas em vez de pensar que a ambiguidade de objetivos e regras é causa para o fracasso da implementação, essa tese buscou compreender por meio da literatura sobre burocracia de nível de rua quais elementos interferem na atuação desses atores. Afinal, sua discricionariedade pode ser compreendida como uma causa para a realização de procedimentos não previstos pela política, mas também como uma forma de atender melhor o “espírito da política” fazendo com que ela alcance seus objetivos por outros meios, às vezes até mais adequados do que aqueles regulamentados (LIPSKY, 1980).

Assim, a reflexão teórica assume que é no nível de rua que se concretiza a política, que no caso de uma política social promove direitos e regula a cidadania. E várias são as pesquisas que apontam para esse processo como assimétrico, no qual o cidadão se subordina ao Estado para que tenha algum de seus direitos garantidos por meio de políticas públicas (DUBOIS, 2010; AUYERO, 2013). Contudo, esse nível se dá estruturado pelas regras e procedimentos muitas vezes ambíguos definidos em camadas superiores.

E a forma como os burocratas se relacionam com essas regras e procedimentos é bastante variável. A literatura já elencou diferentes fatores para compreender essa relação. Para além dos procedimentos definidos localmente que complementam as regras regulamentadas no nível central, interferem na atuação os burocratas as condições de trabalho a que estão sujeitos, seus valores, sua trajetória, a forma como percebem o público-alvo da política, entre outros.

Por fim, de forma a interpretar as ações dos atores para além das estruturas nas quais estão inseridos, a teoria pragmatista é considerada de grande importância para compreender como os atores tomam decisões, definem procedimentos e os justificam. Traz à tona o processo eminentemente experimental de desenvolvimento da política pública, seja no nível central, seja no nível de rua (BERK & GALVAN, 2009). E se a política é imersa em conflitos, esse processo não pode se isentar de justificar cada objetivo estabelecido, cada solução proposta, e cada procedimento regulamentado. Isso porque diferentes ordens de grandeza estão em questão, e aos burocratas é cobrada a conciliação dessas diferentes ordens (BOLTANSKI, & THÉVENOT, 1999).

Esse capítulo dá as bases para toda a análise empírica que será desenvolvida pela pesquisa. Assume-se desde o início o processo conflituoso pelo qual o Cadastro Único e o PBF se inserem, o que promove processos com objetivos mutáveis e regras muitas vezes contraditórias, que buscam atender e conciliar ordens de grandeza diferentes.

É por meio da literatura sobre implementação e sobre burocracia de nível de rua que se compreende de forma geral a política analisada. Já a literatura pragmatista aprofunda o entendimento dos esforços de experimentação e justificação realizados pelos servidores públicos.

Sendo uma política inserida no sistema de proteção social, faz sentido detalhar melhor as características desse tipo de política e como elas se estabeleceram no Brasil. Esse é o objetivo do próximo capítulo, que mais do que caracterizar a forma na qual a política é implementada, apresenta os elementos dessa política.

## 2 - PROTEÇÃO SOCIAL E REGULAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

Cadastro Único e Programa Bolsa Família são políticas inseridas no sistema de proteção social brasileiro. Mais do que isso, são políticas que contribuem para a ampliação da cobertura desse sistema, abarcando públicos que não eram atendidos de forma sistemática por nenhuma grande iniciativa anteriormente. Pelo contrário, antes da criação dessas políticas, os públicos que elas atualmente cobrem eram atendidos por políticas residuais, fragmentadas, e muitas delas com objetivos diferentes entre si (JACCOUD, 2013).

Nesse sentido, compreender como foi desenvolvido esse sistema é importante para compreender como essas políticas passaram a nele se inserir. Contudo, a ideia não é fazer uma regressão histórica exaustiva, mas sim explicitar os principais marcos que indicaram alguma mudança na forma como esse sistema se estabeleceu, explicitando o contexto com os quais essas mudanças dialogavam.

Esse processo não foi linear nem coerente. Momentos de restrição de determinados tipos de direitos foram também momentos de ampliação de outros (CARVALHO, 2004). Nesse sentido, a garantia de direitos é entendida como um processo político no qual diferentes atores buscam influenciar a regulação da cidadania (SANTOS, 1987; REIS, 1989).

Essa ideia de regulação de cidadania se insere em um debate e será mais bem detalhado ao longo do capítulo. Contudo, adianto que para essa tese refere-se ao processo pelo qual os cidadãos passam a ter determinados direitos, e a partir dessa percepção, passam a ser incluídos ou não em políticas públicas (SANTOS, 1987; REIS, 1989).

Para compreender o processo de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, antes de tudo, é necessário entender o que é um sistema de proteção social e qual o seu objetivo e os modelos existentes. Esse é o esforço da primeira seção desse capítulo. É a partir da apresentação dos conceitos feita nessa seção que se pode melhor analisar o processo histórico brasileiro de garantia de direitos.

Na seção seguinte é feita a apresentação da forma como se constituiu o sistema de proteção social brasileiro, em um processo não sem disputas. É nessa seção que se insere o debate sobre cidadania regulada, porque é a partir da interpretação desse processo que surge esse conceito. Por fim, a última seção destaca que esse é um processo ainda em curso, no qual algumas das proteções ainda estão em processo de legitimação, o que significa um percurso sempre em disputa e possível mudança.

## 2.1 - Justificativas e modelos dos sistemas de proteção social

Os sistemas de proteção social surgem durante o período de urbanização para dar conta de um problema cada vez mais disseminado: a presença de conjuntos de pessoas marginalizadas e desvinculadas de qualquer grupo, familiar ou não, que pudessem apoiar na aquisição dos meios de sobrevivência. Eram famílias sem condições de garantir de forma autônoma sua própria sobrevivência, e viviam às custas de trabalhos eventuais e mendicância (CASTEL, 1998).

Nas sociedades rurais anteriores a esse período, as necessidades de proteção decorrentes das diferentes etapas da vida, como maternidade ou velhice, ou ainda em função de alguma doença ou deficiência permanente eram supridas pela sociabilidade primária, ou seja, a família estendida e a comunidade local supriam essas necessidades. Contudo, com as transformações que essas sociedades sofreram, modificando as condições nas quais esse tipo de proteção poderia ser provido, e rompendo com os vínculos que garantiam a solidariedade entre as pessoas dentro das comunidades, outras formas de proteção passaram a ser reivindicadas (CASTEL, 1998).

Essa proteção passa, então, a ser provida pelo Estado. Isso não ocorreu de forma rápida nem pacífica, mas não interessa para essa tese descrever como esse processo se deu. O que interessa para subsidiar as análises de uma política inserida em um sistema de proteção social é entender que esse sistema pode ser construído a partir de diferentes princípios e pressupostos que, embora muitas vezes se contradigam, formam um entrelaçado de justificativas e conceitos que norteiam decisões políticas.

Nesse sentido, de acordo com o conceito de ordens de grandeza (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1999) exposto no capítulo anterior é possível destacar algumas das justificativas pelas quais se buscou legitimar ou questionar a provisão de proteção social. Como já enunciado, as duas ordens de grandeza que melhor orientam os esforços de construção de sistemas de proteção social são a ordem cívica, que se justifica pelo bem-comum e solidariedade, e a ordem industrial, que se justifica pela eficiência e capacidade produtiva.

Embora os Boltanski e Thevenot já destaquem quais teóricos melhor resumem os valores de cada ordem de grandeza, argumento que esses conceitos podem ser complementados a partir de autores que contribuem para a explicação histórico e sociológica do desenvolvimento de cada uma das ordens no âmbito da construção de

sistemas de proteção social. O que se pretende fazer é uma adaptação de um conceito bastante amplo e que pode ser utilizado para inúmeras situações para um contexto mais específico. Assim, se Boltanski e Thévenot (1999) apresentam filósofos morais para enunciar os valores que melhor orientariam essas ordens de grandeza, destaco teóricos que poderiam explicar como esses valores podem ser utilizados, a partir de uma perspectiva histórico-sociológica, para justificar sistemas de proteção social.

A ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum e pela solidariedade pode ser sociologicamente mais bem compreendida a partir dos conceitos foucaultianos de poder tutelar e governamentalidade. Esse é um conceito que se remete a um período anterior ao desenvolvimento do Estado Moderno e se vincula a uma legitimação religiosa que reconhece a dignidade humana e tenta protegê-la e guiá-la para um ponto concebido como moralmente bom e seguro. É como um pastor de homens, que à imagem do pastor maior, que é Deus, deve zelar por suas ovelhas, e prestar contas deste zelo a Deus (FOUCAULT, 2008).

Uma das características da relação entre pastor e rebanho é a vigilância e o cuidado de cada pessoa, e não do conjunto dos súditos como um todo. Como um pastor que conhece cada uma das ovelhas, o suserano é aquele que conhece cada um dos seus súditos e as suas necessidades. Por deter esse conhecimento, define quem deve ser priorizado no atendimento das suas necessidades e como elas serão atendidas. É o senhor quem sabe o que deve ser feito para cada súdito, e não o indivíduo, e não há uma solução universal (FOUCAULT, 2008).

Esse papel de guia do pastorado era atribuído ao suserano, que tem uma posição não somente secular, mas também religiosa, sendo representante de Deus para o povo e representante do povo para Deus, e possuindo, assim, autoridade absoluta sobre seus súditos. Sua autoridade é tão grande que o súdito não pode sequer sair dos domínios do seu senhor. Essa autoridade envolve, contudo, o dever de proteger e prezar pelo bem-estar dos súditos (BENDIX, 1996).

Com o advento do Estado moderno, esse dever de condução do povo passa a ser atribuído ao Estado, que passa a fazer isso a partir de diferentes tecnologias de governo, como as estatísticas e a própria consolidação de uma administração pública voltada a governar populações e não apenas gerir territórios. É essa transformação de governo de territórios em governo de pessoas a partir de um Estado moderno que desenvolve meios cada vez mais sistemáticos de identificar a situação das pessoas no interior de seus

territórios e implementar ações que as conduzem para um ponto moralmente bom que Foucault denomina de governamentalidade. (FOUCAULT, 2004).

A governamentalidade inserida em um contexto de democracia liberal, contudo, pressupõe a legitimidade da dominação pelos dominados. Nesse sentido, não se aceitam mais justificativas religiosas para a condução do povo. Isso passa a ser feito a partir da ideia de contrato social, do qual Rousseau (2006) é um dos representantes, que transfere a legitimidade da dominação para o povo, que ao mesmo tempo autoriza e obedece às ordens definidas pelos agentes do Estado. É por meio dessa transformação da prerrogativa do senhor de conduzir os súditos na prerrogativa do Estado legitimado pelo povo de garantir direitos que uma ação de tutela se torna uma ação de solidariedade entre iguais, tal como prevê Rousseau. E é no exercício de discussão do bem comum que se define o que é moralmente bom e deve orientar a produção de leis que conduzem as condutas (AVELINO, 2011).

Na verdade, interpretar o conceito de governamentalidade à luz das ordens de grandeza de Boltanski e Thevenot (1999) revela uma mudança na justificativa sobre a importância da dignidade humana. Quando ela é dever do senhor, a ordem de grandeza que justifica essa relação é a doméstica, que tem como valor de avaliação a estima e a reputação e a autoridade como qualificação humana. Contudo, com o advento do Estado Moderno, a autoridade estatal só se legitima porque se dá a partir de um contrato entre iguais, e não com base na confiança própria da ordem doméstica. E é a partir desse contrato que se estabelecem os laços de solidariedade.

Algo a se considerar é que, para Foucault (2004) a governamentalidade pressupõe o dever do Estado de proteger os cidadãos, mas essa proteção é feita de forma a controlar as condutas. No contexto do desenvolvimento dos sistemas de proteção social, a associação do exercício da governamentalidade à ordem cívica traz consigo a ideia de que a solidariedade que orienta essa ordem de grandeza se dá mediada pelo Estado que garante direitos de proteção, ao mesmo tempo em que controla a conduta de quem garante o direito.

Já a ordem industrial pode ser complementada a partir do conceito de ética do trabalho, e teve um papel importante na contenção do desenvolvimento de políticas de proteção social. Importante notar que nem sempre o trabalho assalariado foi visto com bons olhos. Antes de ser predominante nas sociedades capitalistas, ele era malvisto. Aos ricos, trabalhar era algo que o desmerecia. Para os pobres, as condições de trabalho assalariado eram tão precárias que era preferível mendigar a sujeitar-se a vender sua força

de trabalho. Contudo, a partir de uma ideia de que a proteção só era devida a quem trabalhava e da repressão severa à mendicância, o assalariamento passou a ser o principal modo de garantia de subsistência das pessoas (CASTEL, 1998).

Associado a uma visão de origem religiosa que atribuía o sucesso profissional aos desígnios divinos e que dignificavam o homem que trabalhava, a pobreza passa a ser explicada por formas que responsabilizam o indivíduo pelo seu fracasso (WEBER, 2016). O pobre é aquele que não se empenha o suficiente, não tem ambição e orgulho. A proteção só piora sua situação, visto que ela destrói o incentivo a trabalhar. E não haveria melhor incentivo para o trabalho que a própria fome (BENDIX, 1996; POLANYI, 2000).

O processo de industrialização coincide com a extensão dos direitos civis que fez com que os súditos deixassem de ser súditos e se tornassem sujeitos do direito de trabalhar onde quer que existam oportunidades. Ao libertar o pobre de seu senhor, ele liberta também o pobre para buscar trabalho onde quer que haja alguma oferta e para estabelecer contratos com quem quer que queira contratá-lo. A libertação do homem para viver às custas de seu próprio trabalho é um dos motores para o desenvolvimento do capitalismo. É somente com essa libertação que o trabalho passa ser visto como mercadoria. Assim, o desenvolvimento do capitalismo exigiu que se deslocasse o centro da dignidade humana. Se no período medieval ela era inerente ao ser humano, mas subordinada ao seu senhor, com o desenvolvimento do capitalismo ela passa a ser condicionada à capacidade produtiva do indivíduo. O valor do homem em si passa a ser relativizado e o que se torna absoluto é o valor do trabalhador, daquele que consegue aferir resultados do seu próprio trabalho (POLANYI, 2000).

Essas duas justificativas, mais do que se oporem, traduzem aspectos diferentes para a legitimação ou não da proteção social. Enquanto a ordem industrial, compreendida a partir da ética do trabalho enfatiza a responsabilidade individual do sujeito com relação a sua própria subsistência, a ordem cívica associada ao conceito de poder tutelar incorporado à governamentalidade atribui ao Estado a responsabilidade de guiar a população para um ponto moralmente bom. Isso seria feito por meio da produção de dados sobre a população e identificação das melhores formas de fazer com que essa população atinja esse ponto desejado.

Se as ordens de grandeza podem ser identificadas como formas de legitimar ou não a proteção social, essa proteção é garantida a partir da aquisição de direitos sociais. Diferentemente dos direitos civis e políticos, a garantia dos direitos sociais exigiu não apenas uma estrutura legal, mas um Estado que pudesse garanti-los por meio de políticas

públicas e de uma burocracia capaz de implementá-la. Se a educação era uma condição mínima de cidadania, por exemplo, o Estado deveria prover a estrutura necessária para a garantia desse direito. Nesse sentido, os direitos sociais foram o que mais exigiram do Estado um papel ativo na formulação e implementação de políticas públicas que os viabilizassem (MARSHALL, 1967).

De acordo com Esping-Andersen (1990), nos países ocidentais a estrutura estatal capaz de garantir os direitos sociais se desenvolveu a partir de três modelos distintos. Assim, mais do que uma justificativa e uma explicação sociológica para o desenvolvimento de um sistema de proteção social, é necessário compreender as características dos diferentes modelos de proteção social para compreender como as ordens de grandeza se concretizam em políticas públicas.

Esse autor retoma uma classificação proposta por Titmuss (2000) que caracterizava e classificava os tipos de Estados de Bem-Estar Social e busca compreender a partir das lutas políticas no interior dos Estados que os produziram os elementos da sua gênese. Como categoria básica para essa análise, Esping-Andersen (1990) utiliza o conceito de desmercadorização. Esse conceito diz respeito ao fato de que, com o advento da economia capitalista, as pessoas precisariam se inserir no mercado para obter os meios de sobrevivência. A ideia de direitos sociais, contudo, questiona essa premissa, visto que provê meios de subsistência independentemente da capacidade da pessoa de obtê-los por meio do mercado. Para o autor, os Estados de Bem-Estar Social se diferenciam pela capacidade de desmercadorização das pessoas

Esse conceito de desmercadorização dialoga completamente com a análise histórico-sociológica sobre a utilização das ordens de valores cívica e industrial na compreensão das justificativas para a construção de sistemas de proteção social. Ora, se se compreende que os meios de subsistência dependem apenas do mercado e essa inserção no mercado se dá a partir do trabalho assalariado, o que se subentende é que a ética do trabalho orienta o sistema de proteção social. Do outro modo, se previstas formas de garantir subsistência das pessoas independentemente de sua inserção no mercado, há um pressuposto moral de que as pessoas precisam ter suas necessidades atendidas pelo Estado.

De acordo com Esping-Andersen (1990), em alguns Estados de Bem-Estar Social, a proteção é tão residual e associada a estigmas negativos que forçam a pessoa a buscar proteção no mercado. Países que estabeleceram seu Estado de Bem-Estar Social em políticas de Assistência Social voltadas quase que exclusivamente para os mais pobres

acabam por forçar a dependência das pessoas ao mercado, visto que acessar os benefícios disponíveis é tão difícil, e muitas vezes estigmatizante que somente aqueles mais necessitados tem disposição para isso (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Mesmo aqueles que, de início, previam um universalismo de direitos disponíveis a todos os cidadãos, à medida que as pessoas prosperavam, deixavam de se contentar com esses direitos mínimos e acabavam acionando seguros privados para obter melhores serviços de proteção. Nessa situação, a capacidade de desmercadorização de um modelo à princípio universal diminuía, visto que promovia, no longo prazo, uma estratificação entre aquelas que dependiam apenas da proteção Estatal e aquelas que recorriam ao mercado com a finalidade de obter melhores serviços. A delegação do mercado para o atendimento das necessidades de proteção, inclusive, diminuía a legitimidade dos gastos com proteção pública pela classe média que já não dependia dela. A ideia de que as pessoas precisam ter suas necessidades atendidas pelo Estado passa a ser questionada mais fortemente, visto que algumas delas passam a recorrer ao mercado para obter melhores serviços de proteção. Esse modelo de proteção social predominou nos países anglo-saxões e mostra como os Estados de Bem-Estar Social são dinâmicos e dependem da configuração de forças em cada sociedade política (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Outro modelo que também não gera muita desmercadorização é aquele baseado em contribuições anteriores, na forma de seguro social. Isso ocorre porque, embora as proteções oferecidas sejam bastante amplas, elas são restritas às pessoas que contribuem para esse sistema. É um sistema fortemente orientado pela ordem de grandeza industrial, no qual se pressupõe que a ética de trabalho que define quem tem e não tem direito à proteção. Consolidou-se nos países de tradição corporativista e tinha como um dos propósitos garantir a lealdade de grupos específicos ao Estado, como servidores públicos. Esse modelo, como busca a lealdade das classes vistas como importantes para a sustentação política, precisou rever em diferentes momentos os benefícios disponíveis aos grupos sociais, de modo a melhor atender as suas expectativas. É o que no Brasil convencionou chamar de proteção contributiva, e que até algum tempo atrás era a única forma de proteção com políticas estruturadas (ESPING-ANDERSEN, 1990).

O sistema que viabiliza mais desmercadorização é o que garante o universalismo, mas aceita hierarquias sociais de modo a evitar que determinados grupos sociais busquem proteção diferenciada por meio do mercado. Isso foi feito, por exemplo, por meio da disponibilização de benefícios proporcionais aos ganhos das pessoas. Ao aceitar as desigualdades já existentes, alinhou o serviço ofertado pelo Estado às expectativas das

peças e preservou o universalismo, e garantindo o consenso necessário para manter os gastos com a manutenção do sistema de proteção social. Esse foi o modelo adotado pelos países escandinavos (ESPING-ANDERSEN, 1990). É um modelo que, embora pressuponha desigualdade, é fortemente orientado pela ordem cívica que se justifica pela solidariedade, pois garante que todas as pessoas tenham suas necessidades atendidas adequadamente, independentemente de sua inserção no mercado, ou não.

Assim, é possível afirmar que a justificativa da ética do trabalho é mais presente no modelo conservador, visto que a pessoa só é protegida caso esteja, ou tenha sido em algum momento, inserida no mercado de trabalho formal. Também é a ética do trabalho a pressuposta pelo modelo liberal anglo-saxão, visto que nesses modelos há o incentivo para que as pessoas busquem a proteção privada, restando a proteção pública apenas àquelas pessoas que não têm como garantir seus meios de subsistência de por meio do mercado. Já o modelo escandinavo, ao prever tanto a necessidade de proteção das pessoas mais pobres quanto a necessidade de atendimento das expectativas de manutenção de riqueza das classes médias, consegue conduzir a sociedade para um ponto no qual convive proteção aos cidadãos, independentemente de sua inserção no mercado de trabalho, e legitimidade da população para as diferentes garantias de direito (ESPING-ANDERSEN, 1990).

A partir dessa análise, é possível perceber que o pragmatismo, principalmente por meio do conceito de ordens de grandeza de Boltanski e Thévenot (1999) pode ser utilizado para compreender as justificativas que orientaram tanto a necessidade de existência ou não de sistemas de proteção social, quanto os modelos de Estado de Bem-Estar Social criados com o intuito de garantir os direitos sociais já justificados.

O pragmatismo da forma como foi apresentado no capítulo anterior é uma teoria microssociológica, que busca compreender a ação do indivíduo. Todavia, nesse contexto ela acaba por servir, de forma muito simplificada, para a análise de um processo histórico, que é o desenvolvimento dos sistemas de proteção social. O pragmatismo explica a ação individual por meio da identificação de problemas sem resposta, pelo exercício reflexivo de interpretação do problema e busca de justificativas para possíveis soluções que passam a ser experimentadas. Essas soluções nem sempre são consensuais, o que significa que em muitas situações, será necessário conciliar diferentes ordens de grandeza na solução acordada. De forma similar, o desenvolvimento dos sistemas de proteção social surge da identificação do problema da presença de pessoas sem meios de subsistência nas margens das cidades em expansão por grupos sociais que interpretam esse problema e justificam

soluções em ambientes conflitivos, que são tornadas concretas nos diferentes modelos de Estado de Bem-Estar Social. A seguinte figura ilustra essa ideia:

**Figura 1** – Processo de construção dos sistemas de proteção social

<b>Problema</b>	<b>Interpretações e justificção dos problemas</b>	<b>Soluções</b>
Pessoas sem meios de sobrevivências às margens das cidades em expansão	<b>Ordem de grandeza cívica</b>	<b>Ordem de grandeza cívica</b>
	<b>Poder tutelar + governamentalidade</b> Estado democrático precisa atender as necessidades de sobrevivência dos cidadãos.	<b>Modelo escandinavo</b> Grande desmercadorização; Benefícios universais Grande legitimidade alcançada por benefícios proporcionais ao padrão de vida da pessoa.
		<b>Modelo liberal</b> Benefícios universais; Capacidade de desmercadorização restrita na medida em que, ao conceder apenas o mínimo necessário, empurra as pessoas que querem melhores serviços de proteção para o mercado.
	<b>Ética do trabalho</b> Pessoas precisam trabalhar para garantir seus meios de sobrevivência.	<b>Modelo conservador</b> Baixa desmercadorização; Restrito apenas quem contribuiu ao sistema a partir da inserção no mercado de trabalho formal.
	<b>Ordem de grandeza industrial</b>	<b>Ordem de grandeza industrial</b>

Fonte: elaboração própria

Nessa interpretação adaptada do pragmatismo, o que precisa ser explicado, é como se dá a ação dos grupos sociais que identificam problemas, propõem, justificam, conciliam valores orientados por diferentes ordens de grandeza e experimentam soluções de Estado de Bem-Estar Social. Isso varia de contexto para contexto, e nesse caso, interessa saber como se deu identificação do problema social, a proposição e justificção

de soluções e a sua posterior experimentação em forma de políticas públicas no Brasil. Esse é o trabalho da próxima seção.

## **2.2 - Transformações do modelo de proteção social brasileiro**

Logo no início do século 20, em meio ao início da urbanização, começaram a surgir movimentos de trabalhadores com diferentes vieses ideológicos que reivindicavam melhores condições para a classe assalariada. Esses movimentos, que herdavam características de grupos anarquistas e socialistas, passaram a formar movimentos de trabalhadores urbanos que dialogavam com o projeto de desenvolvimento nacional que se aventava. É possível identificar esses movimentos como as primeiras iniciativas a propor direitos sociais de forma mais coletivizada e voltada para o Estado como o solucionador do problema. Antes disso, algumas das proteções aos trabalhadores eram providas pelas empresas por meio das caixas de previdência (GOMES, 1994).

Com a revolução de 30, algumas das demandas dos trabalhadores foram incorporadas, como os institutos de previdência, o salário-mínimo, entre outros. Essas foram as primeiras iniciativas de responsabilização estatal pela proteção dos cidadãos, visto que anterior a esse período os próprios trabalhadores deveriam negociar com os empregadores a implementação de caixas de previdência. Os direitos regulamentados tinham consonância com as reivindicações trabalhistas, o que contribuía para a legitimidade política de um governo que ao mesmo tempo que garantia direitos sociais, restringia direitos políticos (SANTOS, 1987).

O Sistema de Proteção Social brasileiro tem como marco fundador o Estado Novo, com a construção da Consolidação das Leis Trabalhistas e dos Institutos de Previdência Social. Era um sistema restrito a quem tinha emprego formal, o que na época se reduzia a 30% da população em idade ativa (KERSTENETZKY, 2012), restando a quem não tinha ações assistenciais promovidas por entidades beneficentes que agiam obedecendo critérios próprios de merecimento.

De acordo com a classificação feita por Esping-Andersen (1990), correspondia aos modelos de seguro, no qual apenas tinham direito à proteção aqueles que contribuía para o sistema. Quem não se inseria no mercado de trabalho formal estava sujeito a contentar-se com ações assistenciais de características fragmentadas e que não configuravam nenhum direito.

Como visto na seção anterior, essas características não diferem muito dos processos de construção de alguns sistemas europeus. De acordo com Kerstenetzky (2012), o período Vargas guarda muitas semelhanças com o período Bismarck no sentido de que as políticas sociais compunham um projeto de construção nacional e priorizavam os grupos sociais com os quais se buscava estabelecer lealdades. As principais diferenças se deram ao longo sua expansão, visto que no Brasil, a proteção social somente passou a cobrir um público mais abrangente a partir do final do século XX, a partir da implementação de aposentadoria rural não contributiva, ainda no Governo Militar, e de forma mais profunda, com a Constituição de 1988, que definiu a assistência social como um dever do Estado e direito do cidadão, possibilitando uma série de políticas e benefícios não contributivos formuladas e implementadas pelo Estado.

A questão da cobertura da proteção social nos anos iniciais de sua implementação é tema de debate importante sobre a construção da própria cidadania no Brasil. Santos (1987), ao analisar esse período, argumenta que os direitos de proteção social se vinculavam à posse de carteira de trabalho assinada, que atribuía ao cidadão uma profissão regulamentada pelo Ministério do Trabalho em um processo em que os sindicatos das categorias eram cooptados pelo Governo Federal.

Contudo, o diálogo com líderes sindicais para a regulamentação dos institutos de previdência convivia com a restrição de direitos políticos. Assim, era um diálogo baseado em um arranjo corporativista estatal, organizado a partir de categorias profissionais urbanas reconhecidas, que podiam acessar os restritos canais de comunicação com o poder público. Mas, não era qualquer líder sindicalista que dialogava com o Estado, mas líderes dispostos a apoiar o governo e participar das redes de patronagem que sustentavam o regime. Em troca, participavam da construção de uma rede de proteção que dava direitos apenas àqueles que tinham sua ocupação reconhecida pelo Estado (SANTOS, 1987).

Esse arranjo é o que o autor chama de cidadania regulada, visto que só é cidadão, possuindo direitos de proteção social, quem possui alguma profissão regulamentada (SANTOS, 1987). Esse caráter regulado da cidadania é reforçado pelo fato de que os direitos sociais são regulamentados em um período autoritário, em que os direitos políticos não poderiam ser exercidos efetivamente (CARVALHO, 2004). Nesse sentido, a reivindicação por direitos de cidadania se vê restrita ao espaço aberto pelo Estado corporativista.

Se a cidadania era restrita e vinculada ao trabalho formal em categorias reconhecidas pelo Estado, se supõe uma ordem de valor orientada pela ordem de grandeza

industrial (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1999). Contudo, não é qualquer capacidade produtiva que justifica a proteção, mas aquela que contribui para um projeto de desenvolvimento nacional. Esse fato nos ajuda a revelar as dimensões da utilização dessa ordem de grandeza para a justificação da proteção social.

Reis (1989) critica o conceito de cidadania regulada argumentando que, se pensarmos em termos mais amplos, toda cidadania é regulada, visto que a definição de direitos e deveres já se trata de uma regulação da cidadania (REIS, 1989). Embora não cite Foucault (2004), sua crítica ao conceito de cidadania regulada se assemelha bastante à visão de governamentalidade deste autor, no qual, o Estado, por meio de diferentes dispositivos, conduz (regula) a cidadania com a finalidade de se obter um resultado moralmente bom.

Além disso, Reis (1989) entende que faz parte da disputa política que determinados grupos consigam ser mais efetivos na aquisição de direitos do que outros. O próprio formato do sistema de proteção social atendia os grupos que melhor conseguiam reivindicar as suas demandas, como os bancários, comerciários, marítimos entre outros. O conceito de cidadania regulada, em sua opinião, dá um caráter unilateral à concessão de direitos, tirando o foco da reivindicação dos atores políticos, que mesmo em um período autoritário, tiveram um papel importante na negociação do que viria a ser o Sistema de Proteção Social. Converte com a análise de Esping-Andersen (1990) de que os sistemas de proteção social refletem as estratificações sociais e lutas políticas nas diferentes sociedades.

Mais do que criticar o conceito de cidadania regulada, Reis (1989: 378) sugere que “a noção seja reformulada para incluir, a contragosto, um inevitável ingrediente paternalista, que seria inerente à própria ideia de “proteção social” e à dimensão social, como tal, da cidadania.” Esse ingrediente paternalista, para o autor corresponde a visão de que “um estado capaz de atuar orgânica, universalística e eficazmente na busca de objetivos “altos”, incluindo os de política social, é inequivocamente a meta a se tratar de alcançar.” (REIS, 1989: 381). Esse tipo de ação estatal tem o potencial, inclusive de reconfigurar a correlação de forças e viabilizar que nossos atores reivindiquem seus direitos de forma mais igualitária. Novamente, mesmo sem citar Foucault (2004), o autor descreve uma justificativa para a proteção social semelhante ao conceito de poder tutelar, na qual o Estado tem o dever de conduzir as pessoas a um ponto moralmente bom.

De todo modo, o conceito de cidadania regulada é importante porque evoca a exclusão que essa forma de garantir direitos sociais prevê. Mesmo que se compreenda

que as diferenças na aquisição de direitos sejam resultado das disputas políticas, é útil um conceito que, para além de constatar e compreender os mecanismos pelos quais a exclusão se constrói, julgue-a em suas limitações. Além disso, ele é importante para compreender ainda hoje as dificuldades de se ampliar direitos para pessoas com condições de trabalhar. Se durante o Estado Novo era a inserção no trabalho formal de trabalho que dá acesso a cidadania, cabe nos perguntar se existem, atualmente, outros requisitos que regulam o acesso a direitos?

Se para Reis (1989) toda a cidadania é regulada, isso ocorre porque existe uma noção bastante abrangente de cidadania, relacionada ao que o cidadão pode ou não pode fazer. Assim, o acesso a programas e serviços sociais compõem uma parcela fundamental da cidadania, e isso pode ser percebido a partir de sua defesa de políticas sociais fortes. Não é esse conceito que parece orientar Santos (1987), que vincula direitos civis, políticos e sociais como todos os componentes de uma mesma cidadania. Acessar um tipo de direito sem acessar o outro seria uma limitação da cidadania, visto que ela não se refere apenas a garantia de um ou outro direito, mas sim a possibilidade de o cidadão fazer parte de uma comunidade de maneira completa.

Assim, o que o conceito de cidadania regulada proposto por Santos (1987) nos informa é que a regulação da cidadania não é somente o processo de garantir o acesso a um ou outro serviço que se traduz em direitos sociais, civis ou políticos. A cidadania, para ser plena, não depende apenas de acessos a serviços, políticas e liberdades específicas, mas sim todas elas em conjunto. Por isso, a reflexão sobre quais os critérios que limitam o acesso aos direitos, feita de forma muito consistente por meio do conceito de cidadania regulada proposto por Santos (1987) é adequado para essa tese. Somente a partir da identificação desses critérios que se pode compreender quais são os limites da cidadania no Brasil.

Contudo, a crítica sobre esse conceito feita por Reis (1989) nos lembra que sem considerar as disputas políticas envolvidas nos processos de reivindicações de direitos, e que sem uma ação deliberada do Estado de promover direitos de determinado estrato da população, esses grupos poderão estar restritos a uma cidadania de segunda classe. Além disso, o argumento de Reis (1989), de que toda cidadania é regulada por meio da definição de condutas específicas a partir da estipulação de direitos e deveres é mais aderente aos objetivos da pesquisa. Isso porque, o objeto da pesquisa refere-se às práticas mais cotidianas das burocracias federal e de rua que viabilizam a inclusão ou não das pessoas pobres em políticas que lhes garantem direitos sociais.

Nesse esforço entre conciliação política de diferentes interesses e ação estatal direcionada para a organização de direitos é que se compreende as ações estatais no âmbito desse sistema. Ainda no Estado Novo, é possível afirmar que o desenvolvimento da ação estatal para promover direitos sociais a um grupo grande de beneficiários se deu a partir do discurso da técnica e do profissionalismo, mais do que da reivindicação da ampliação da cobertura da proteção. Isso também converge com a ideia foucaultiana de governamentalidade na medida em que se consideram as técnicas de governo, e não só as disputas políticas como mecanismos pelos quais se legitimou a construção de um Estado social.

A criação do Instituto de Previdência dos Industriais (IAPI), que abarcava o maior número de protegidos, é precursor do discurso da técnica como critério da regulamentação da política, por mais que todas as questões referentes a essa regulamentação sejam eminentemente políticas. A construção desse instituto se deu de forma a se insular burocraticamente, embora tenha sido fruto de uma reivindicação dos próprios trabalhadores. Após a realização do primeiro concurso público para a seleção dos funcionários do instituto, passou a ser visto pelos próprios funcionários como uma instituição que, diferentemente de outras, não se deixava afetar por interesses particulares (HOCHMAN, 1992).

A construção de uma instituição insulada que não se deixava influenciar por interesses externos, movida pelo profissionalismo de seus técnicos, norteou as tentativas frustradas de unificação dos institutos de previdência, e futuramente, a construção do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), já no regime militar. É essa instituição que protagoniza o movimento de ampliação da cobertura da proteção social brasileira, quando foi estendida a proteção previdenciária aos trabalhadores rurais, às empregadas domésticas e aos autônomos. Contudo, mesmo nessa ampliação da cobertura, ainda se prioriza o trabalhador, visto que a ampliação da seguridade social aos grupos com pouca capacidade contributiva é feita de forma a lhes garantir cobertura menor do que aos trabalhadores urbanos formais (KERSTENETZKY, 2012). Nesse sentido, a ética do trabalho foi fundamental para conter os esforços de ampliação da cobertura da proteção social.

Se a proteção contributiva passa a se organizar de forma cada vez mais insulada e baseada em critérios considerados técnicos, a proteção às pessoas sem condições de contribuir não se deu da mesma forma. Até o Estado Novo, a pobreza não era vista como um problema social, mas sim como “caso de polícia”. Nas grandes cidades, a assistência

às pessoas sem condições de se manter era feita por meio de ações locais, fragmentadas, descoordenadas, muito baseadas na filantropia e ações de caridade promovidas por instituições religiosas. Já nas áreas rurais, a assistência era feita por meio das oligarquias locais (FALCÃO, 2006).

O processo de desenvolvimento de uma ação estatal para dar assistência às pessoas pobres se dá por meio da consolidação da técnica do Serviço Social. Foram criados o Serviço de Assistência ao Menor, em 1941, e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Além disso é regulamentado o Abono Familiar, benefício não contributivo destinado às famílias numerosas e são desenvolvidas ações de segurança alimentar (FALCÃO, 2006).

Foi em 1974 que foi instituído o Ministério da Previdência e Assistência Social, que reunia os órgãos gestores da política de previdência e a LBA. Contudo, mesmo com a institucionalização da política de assistência social, ela se mantém residual. De acordo com Falcão (2006), em nenhum momento foram destinados a LBA e a Funabem mais do que 2% do total dos recursos destinados ao Sistema de Proteção Social. Ações de alimentação e nutrição compunham as políticas para as pessoas mais pobres, chegando a destinar até 5,84% do orçamento da política de saúde.

O principal movimento no sentido da ampliação da cobertura para as pessoas que não contribuía para o sistema de proteção social foi a instituição da Renda Mensal Vitalícia, no final dos anos 1970, que concedia benefícios a idosos acima de 70 anos de idade ou pessoas com deficiência que não fossem atendidos pela aposentadoria ou pensão. É possível afirmar que esse foi o precursor do que atualmente é o Benefício de Prestação Continuada. É um avanço visto que é o primeiro benefício não contributivo que alcança amplas parcelas da população, mas se insere na lógica de atender apenas as pessoas sem condições de se inserir no mundo do trabalho, reforçando a ideia de que quem tem condições para o trabalho deve responsabilizar-se pela sua própria subsistência (DRAIBE, 1989).

De toda forma, como as pessoas com perfil para serem atendidas por ações da LBA, de distribuição de alimentos ou pela Renda Mensal Vitalícia correspondiam a grande maioria da população brasileira, essas políticas teoricamente residuais acabavam por substituir precariamente um mínimo social (DRAIBE, 1989).

Dessa forma, é possível identificar que a proteção social é construída em um contexto em que a institucionalização da proteção contributiva convive com a fragmentação e residualismo da proteção não contributiva, que de forma bastante

paradoxal, atendia a maioria da população (DRAIBE, 1989). Esse quadro só começa a mudar a partir das previsões da Constituição de 1988 e do grande esforço de institucionalização do Sistema e da Política Nacional de Assistência Social e das políticas de transferência de renda (COLIN, 2010).

### **2.3 – A Constituição Federal de 1988 e as modificações no sistema de proteção social brasileiro**

Foi a Constituição de 1988 que deu as bases para a construção de políticas não contributivas para o sistema de proteção social brasileiro. Essas políticas não seriam residuais, como foram até então, mas um dever do Estado e direito do cidadão. A assistência social foi colocada como parte da seguridade social, junto com a saúde e previdência social, elevando-a assim a um princípio amplo de proteção social. Foi garantido, ao menos no texto constitucional, o acesso a direitos assistenciais a quem deles necessitasse. Foram lançadas bases para nova configuração institucional com descentralização de ações, corresponsabilização de entes federados e participação social no controle da política (COLIN, 2010).

Para além de promover a assistência social a um direito do cidadão, o texto constitucional redirecionou o formato do sistema de proteção social. Se esse tinha características meritocráticas, no sentido de reproduzir as hierarquias já existentes, passa a ter um perfil mais redistributivo. Isso significa que a construção de um sistema de proteção social inclusivo e que se legitima a partir de outras formas para além da vinculação ao trabalho formal é bastante recente, e ainda é alvo de disputa política.

Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que trouxe mais elementos ao redesenho institucional, fortalecendo a gestão descentralizada e reafirmando a necessidade de articulação de ações em torno de uma política nacional. Já na LOAS, há a previsão de conselhos e comissões que incorporam o diálogo com a sociedade e entre os entes da federação para a deliberação e controle social da política de assistência social (COLIN, 2010).

A LOAS, ao organizar as ações de Assistência Social no Brasil, institui o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é regulamentado por meio do Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995. Direcionado aos idosos e pessoas com deficiência inseridos em famílias de baixa renda, passa a ser o principal benefício não contributivo de assistência social. Com valor de um salário-mínimo, se revelou como uma ação

importante para a redução da pobreza para esses públicos (MEDEIROS, SAWAYA, & GRANJA, 2009). Trata-se de um direito assegurado, ou seja, qualquer pessoa com perfil para receber o benefício tem direito a recebê-lo. Contudo, ainda obedecem à lógica de benefício voltado às pessoas sem condições efetivas de se inserir no mercado de trabalho, o que talvez torne mais fácil sua legitimação (JACCOUD, 2013).

De forma paralela às articulações pela universalização da Política de Assistência Social surgem as primeiras experiências de política de transferência de renda. Essas políticas foram pautadas por atores de fora do movimento de assistência social, mas ainda ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT): os senadores Eduardo Suplicy e Cristovam Buarque. Esses dois atores, ainda que defendam políticas semelhantes, representam dissensos significativos no que se refere aos objetivos dos programas de transferência de renda, dissensos esses que acabam por se manifestar ao longo da implementação do Cadastro Único e PBF. Suplicy é defensor de um programa de renda mínima, ou incondicionado, semelhante a um imposto de renda negativo, com o objetivo principal de distribuir a renda de forma mais justa aos cidadãos. Por outro lado, Cristovam Buarque é defensor de uma vertente mais ligada à ideia de capital humano, ou seja, o objetivo do programa seria dotar os seus beneficiários de recursos para que eles mesmos sejam capazes de romper com os ciclos de pobreza em que estão inseridos (TOMAZINI, 2012).

Foi no nível local que essas primeiras experiências foram desenvolvidas. Em janeiro de 1995, duas importantes cidades brasileiras, Brasília e Campinas, implementaram um programa de transferência condicionada de renda. De acordo com Coêlho (2012), os programas chamaram atenção por duas importantes razões: eles eram implementados de forma bastante diferente das ações implementadas anteriormente, segundo porque eles aumentaram a popularidade política dos líderes locais que os implementavam.

A partir de então, em todas as regiões do país, municípios administrados por diferentes partidos copiaram o modelo do programa. Esses municípios apresentavam diferenças significativas no tamanho de suas populações e em seus indicadores sociais e econômicos, mas os objetivos e estilo de implementação dos programas eram muito similares às experiências pioneiras. A adoção do programa também ocorreu em nível estadual. Entre 1995 e 1997, havia 16 estados, em um total de 27, com propostas em trânsito nas Assembleias Legislativas. Entre 1995 e 1998, cinco iniciativas estaduais foram implementadas (COELHO, 2012).

Nesse mesmo período, o Congresso Nacional iniciou um debate sobre uma proposta de programa nacional. Para Coêlho (2012), três fatores explicam a atenção do Governo Federal a essa nova política. Primeiro, o fortalecimento do consenso sobre uma política nacional de combate à pobreza. Em segundo lugar, a rápida consolidação do programa Bolsa Escola como uma alternativa política viável, devido ao seu baixo custo. Por fim, o alto grau de competição política, que se tornou evidente nas propostas para a criação de programas de renda mínima nas Assembleias Municipais, Estaduais e no Congresso Nacional. Em um contexto de crescente e forte competição política, o governo Fernando Henrique Cardoso foi pressionado a prover uma participação federal efetiva nos programas de combate à pobreza.

Inicia-se então o segundo estágio da evolução da política de transferência de renda condicionada no Brasil. Em 1997, o governo federal implementou o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que tinha como principal estratégia a concessão de apoio financeiro a municípios que implementavam programas de renda mínima. As primeiras ações apoiadas pelo governo federal consistiam principalmente em iniciativas que forneciam bolsas de estudos a populações mais pobres, exigindo uma frequência escolar mínima, nos moldes do programa Bolsa Escola. A prioridade era dada aos municípios com baixo IDH e era financiado com recursos do Fundo de Combate à Pobreza (BICHR, 2011). Apenas municípios com renda per capita mais baixa que as médias de seus estados eram elegíveis ao programa. Assim, entre 1999 e 2000, apenas 1.350 municípios participavam do primeiro programa federal de renda mínima. Em decorrência, houve muitas críticas de prefeitos e governadores insatisfeitos com a lista de elegíveis (COÊLHO, 2012).

Para atender as diversas demandas dos prefeitos, o governo federal substituiu o PGRM pelo Bolsa Escola Federal em 2001, alterando as regras de acesso e retirou a exigência de contrapartida municipal. Com isso, o envolvimento dos municípios ao programa foi surpreendente: no primeiro ano aproximadamente 95% dos municípios brasileiros haviam aderido ao programa (COÊLHO, 2012).

Foi no governo Lula que houve a unificação dos programas de transferência de renda em torno do programa Bolsa Família. De acordo com o Decreto Nº 5.209 de 17 de Setembro de 2004, que regulamenta a política “o Cadastro Único para Programas Sociais é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração

de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.” Ao mesmo tempo, são objetivos declarados do Programa:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

A partir desse momento, a transferência de renda passou a se inserir no sistema de Proteção Social Brasileiro. Foi desenvolvida com o objetivo de prover benefícios e serviços às pessoas mais pobres. Como a regulamentação do PBF apresenta, tenta resolver dois problemas: o de que as pessoas mais pobres não têm condições de contribuir para o sistema de proteção social, por isso não teriam proteção; e tem piores condições de acessar políticas universais, tendo, assim, poucas condições de romper com o ciclo de pobreza. Assim, essa política é a que melhor desvincula o sistema de proteção social da ordem de grandeza industrial, orientando-o para a ordem de grandeza cívica, calcada no valor do bem comum e da solidariedade (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1999).

Também com a eleição do presidente Lula, um setor do movimento de assistência social, composto por órgãos de classe de assistentes sociais, núcleos de estudos e pesquisas de universidades, setores do movimento sindical e organizações de defesa de direitos passou a fazer parte do governo (PINHEIRO, 2008). Durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003 foi deliberada a necessidade da construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que seria o principal instrumento para dar efetividade a uma política pública de assistência social. A partir dessa demanda é criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que:

pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB1 (Norma Operacional Básica), a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB’s), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social. (PNAS, 2004, p. 8)

Esse processo de consolidação do SUAS e implementação da PNAS construiu nas diferentes instâncias municipais toda uma institucionalidade voltada para o atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social. Como se verá mais adiante, foi essa

institucionalidade que abrigou a gestão do PBF e do Cadastro Único, principal meio de operação dessa política, nos municípios (LICIO, 2010). Essa institucionalidade garantiu proteção às famílias que não têm como contribuir para os sistemas previamente consolidados de proteção social reunidos na política de previdência social. Aliás, a assistência social se consolidou como uma proteção mais multidimensional do que as definidas pela previdência social, que em geral, resumem-se à provisão de renda. Isso porque, a assistência social protege o cidadão também de vulnerabilidades ligadas à violência, abandono, falta de convívio familiar e/ou social, entre outras (PNAS, 2004).

Mesmo que a proteção assistencial não se restrinja à provisão de renda, a partir do momento que passa a existir uma proteção de renda não contributiva, é possível identificar um sistema universal de garantia de renda, que une as garantias contributivas e não contributivas. Enquanto a previdência social reúne proteções contributivas, as garantias não contributivas são providas pela política de Assistência Social, por meio do BPC, dos benefícios eventuais e das transferências de renda, entre elas o PBF (JACCOUD, 2013).

Nesse sentido, embora as políticas focalizadas voltadas para os mais pobres dos pobres tenham sido predominantemente adotadas pelos regimes liberais (ESPING-ANDERSEN, 1990), a adoção da política focalizada no Brasil teve como papel cobrir uma necessidade de oferta de proteção antes muito precária, visto que o sistema brasileiro era majoritariamente baseado na proteção contributiva, típico do modelo conservador de Estado de Bem-Estar Social. Não se pode considerar, portanto que esse elemento focalizado veio a liberalizar o sistema brasileiro, visto que trouxe uma possibilidade antes inexistente, ou ao menos muito residual, de proteção (JACCOUD, 2013). É certo que a focalização não é a única forma de atender a essa necessidade e a própria descrição dos diferentes modelos de Estados de Bem-Estar Social já aponta isso, mas foi a forma como diferentes atores conseguiram pautar e viabilizar o aumento da cobertura da proteção para as pessoas mais vulneráveis, que não tinham capacidade de contribuir para o sistema e que mesmo com a universalização de alguns serviços, tinham ainda dificuldades de acessá-los.

Com o PBF, a segurança de renda se estendeu a públicos com capacidade para exercer um trabalho, desvinculando a proteção social à inatividade, o que também trouxe desafios a legitimação do programa. Isso é relevante considerando uma realidade de trabalhos informais, precários e vínculos frágeis disponíveis à população de mais baixa renda. Em determinados períodos de maior cobertura, se configurou como uma renda

mínima às famílias com integrantes em idade laboral. Considerando uma situação em que grande parte da população está inserida em um mercado informal de trabalho e não tem condições de contribuir para o sistema previdenciário, a garantia de renda não contributiva se revela como de fundamental importância para que os cidadãos tenham meios de sobrevivência (JACCOUD, 2013).

Essa modificação tem efeitos importantes na regulação da cidadania no Brasil. Se a estrutura de garantia de direitos sociais que prevaleceu até a constituinte se atrelava à inserção no mercado formal, o PBF foi derradeiro para desvincular o acesso a benefícios à posse da carteira de trabalho, e até mesmo a presença de condições efetivas para trabalhar. Mas será que essa modificação garante o exercício da cidadania plena? Essa é uma pergunta que certamente não será respondida por essa pesquisa, e nem é objetivo respondê-la. Contudo, precisa estar no horizonte ao longo das análises, porque, em última instância, é o objetivo da expansão da proteção social viabilizada pelo Cadastro Único, PBF e PNAS.

Além disso, conforme a defesa de Reis (1989), políticas sociais fortes teriam o potencial de modificar a correlação de forças e garantir que as pessoas com menos condições de reivindicar direitos possam fazê-lo. Resta saber como essa modificação é percebida pelos demais atores. Se Reis (1989) argumenta que a garantia de direitos é resultado da disputa política, é válido compreender como essa disputa ainda se dá nas atividades mais cotidianas. Esse é o exercício da próxima seção.

#### **2.4 - A legitimidade em construção da proteção desvinculada ao mercado de trabalho**

A previsão de benefícios não contributivos no sistema de proteção social brasileiro não foi feita de forma incontestável. Pode-se compreender que todo esse esforço de implementação buscou desatrelar a cidadania da inserção no mercado de trabalho formal e das redes de patronato com o Estado. A formulação da assistência social como política universal disponível a quem dela necessitar impõe o atendimento sem contrapartidas. Da mesma forma, o pagamento centralizado dos benefícios do PBF evita a utilização clientelista dos recursos estatais.

A garantia do direito à renda por meio da transferência de renda às pessoas com condições de trabalhar foi a que mais questionou os pressupostos da cidadania regulada. Afinal, quem não estava inserido no mercado formal de trabalho não só passava a ter

direitos anteriormente negados, como proteção quando a velhice se apresentava, mas era habilitado a receber benefícios que garantem renda, independentemente de suas condições para o trabalho.

Se utilizado o argumento de Reis (1989) esse tipo de política é desejável inclusive, para possibilitar que as pessoas tenham condições de participar mais efetivamente da vida pública. Afinal, a regulação da cidadania se dá a partir do resultado de disputas políticas, em que determinados grupos pautam ações que melhor lhes atendem. Quando um grupo de pessoas não tem acesso sequer ao mínimo necessário para a sua sobrevivência, modificar as regulações da cidadania se tornaria tarefa ainda mais difícil.

Contudo, essa ideia pressupõe também uma intervenção deliberada nas correlações de força que pautam a regulação da cidadania. E essa intervenção não parece se dar sem resistências. A proteção não contributiva rompe com a exigência de reciprocidade entre os beneficiários e os que financiam seus benefícios (JACCOUD, 2013). Quando esse rompimento se dá visando a proteção de pessoas sem condições para o trabalho, existe menor disputa em torno da legitimidade do direito à proteção. Contudo, quando essa mudança se dá para aqueles com condições de trabalhar, o questionamento é mais presente.

Com o intuito de justificar as decisões tomadas, foi feito um esforço significativo de produção de dados e informações que busquem desmentir os questionamentos com relação aos programas focalizados, em especial o PBF. Em artigo comemorativo dos 10 anos do PBF, por exemplo, Campello (2013) responde diversas críticas a esse programa. De acordo com o artigo, as famílias tinham condições de direcionar o recurso recebido pelos benefícios de forma inteligente, aumentando o leque de oportunidades a elas disponíveis, não tinham mais filhos com o intuito de receber um benefício maior, nem deixavam de buscar emprego tendo em vista a renda garantida pelo programa. A focalização do PBF estava sempre sendo monitorada, a partir de pesquisas feitas com dados do censo e PNAD, sempre revelando a boa focalização do PBF (PAIVA, SOUZA & NUNES, 2020)

Para além de responder as críticas ao PBF, tanto com relação a sua focalização quanto relativas a possíveis efeitos perversos do programa, pesquisas foram feitas com o intuito de demonstrar efeitos benéficos dessa política. Foram disseminadas pesquisas que identificam efeitos positivos na prevenção da mortalidade infantil e doenças típicas da pobreza (RASELLA ET AL, 2013; SANTOS ET AL., 2013; FACHINI ET AL, 2013) e

no desempenho educacional das crianças pertencentes a famílias beneficiárias do PBF (OLIVEIRA & SOARES, 2013; CIRENO ET AL., 2013, SILVEIRA ET AL., 2013).

Se comparado com outras políticas públicas, o PBF é um dos programas mais estudados. Em pesquisa realizada por Kawauchi (2017), foi possível mapear 358 teses e dissertações e 105 artigos publicados entre 2013 e 2017 em periódicos científicos nacionais que tiveram o Programa Bolsa Família como principal objeto de estudo. Todo esse esforço de disseminação de dados e justificção do programa revela, mais do que uma simples iniciativa de avaliação, uma necessidade de legitimação.

Além disso, existem pesquisas que buscam identificar a legitimidade do programa entre os cidadãos em geral, os beneficiários e os burocratas de nível de rua. De acordo com *survey* realizado por Castro et. al (2009) em uma amostra representativa da população brasileira, quando perguntados se o Programa fazia diferença para o Brasil a maior parte das pessoas associa o PBF a resultados positivos. Quanto mais próxima de uma pessoa que participa do programa, mais a pessoa tende a avaliar positivamente o programa. Além dessa pergunta, os respondentes tenderam a concordar com uma série de afirmações relacionadas aos possíveis efeitos do programa relativos à diminuição da pobreza, manutenção das crianças na escola, melhoria da saúde de crianças e gestantes, melhoria geral da vida das famílias, entre outros.

Contudo, a principal crítica feita pelos entrevistados foi referente à focalização do programa, ou seja, alegaram que existem pessoas que recebem e que não deveriam receber o benefício por, em sua percepção, não corresponderem ao perfil de beneficiários. Esse achado se deu por meio da indicação sobre a concordância ou não com relação à seguinte afirmativa: “Inclui pessoas que não precisam”. Da forma como benefício era gerido à época dessa pesquisa, essa crítica se revelava eminentemente uma crítica com relação ao Cadastro Único, visto que é ele que registra a informações utilizadas para a identificação das pessoas com perfil para receber o benefício (CASTRO ET AL., 2009).

Se a pesquisa quantitativa revela que quanto mais próximo de um beneficiário, melhor a pessoa tende a avaliar o programa, pesquisas qualitativas apresentam que isso nem sempre ocorre. Marins (2019) identifica situações em que beneficiárias se sentem constantemente em situação de julgamento nos diferentes espaços em que frequentam, sejam no comércio, na fila do banco ou no próprio posto de Cadastro Único. Absorvem uma visão hegemônica de que o benefício é uma ajuda, quase como uma dívida com relação ao Estado. Algumas preferem não se submeter a esse status, mesmo quando consideram que precisam dele.

Mesmo quando são bem-vistos nos espaços nos quais frequentam, em geral acontece porque possuem uma renda estável advinda do benefício. Essa característica lhes abriria portas no comércio local, mas gera ainda mais preconceitos com relação às pessoas em situação semelhante que não recebem o benefício. Isso porque seriam vistas como privilegiadas porque recebem um benefício governamental (MARINS, 2019). A focalização excessiva do programa, ao diferenciar pessoas com condições socioeconômicas semelhantes entre aquelas que recebem e não recebem benefício geraria um sentimento de injustiça entre aqueles que não tem direito ao programa.

Esses relatos confirmam o diagnóstico feito por Titmuss (2000) e Esping-Anderson (1990) relativos à demasiada focalização de benefícios assistenciais em Estados de Bem-Estar Social liberais com políticas residualistas. Por serem direcionados apenas aos mais pobres dos pobres e terem um valor muito pequeno, apenas aqueles mais necessitados se dispõem a buscar esse tipo de benefício. A participação no programa acaba por ser associada a um estigma negativo, relacionado a uma dívida com relação ao Estado, e não ao usufruto de um direito. Nesse sentido, embora os programas focalizados sejam vistos como uma forma de ampliação da cobertura de um sistema de proteção conservador, como é o brasileiro, ele pode gerar efeitos de legitimação mais próximos aos gerados pelos sistemas liberais.

Mesmo entre beneficiários existe a impressão de que há erros de focalização. Essa análise é reforçada por Nascimento (2015a), que argumenta que embora os beneficiários sejam vítimas de uma série de preconceitos e estigmatizações, também reproduzem essas percepções ao pedir a todo tempo mais fiscalização no programa, porque tem gente que recebe mais do que devia e gente que merece receber e não recebe. Nesse contexto, a necessidade é tida para os beneficiários como o principal critério para a participação no programa, e é a partir dela que se julga quem deveria ou não receber o benefício. E a necessidade é sempre constatada de forma comparativa, quando o beneficiário se depara com distintas situações das pessoas com quem convive e os diferentes benefícios recebidos por elas (ou nenhum benefício recebido) (NASCIMENTO, 2015a).

Esse critério é reforçado pela forma como os beneficiários são tratados pelos burocratas de ponta, que não esclarecem adequadamente as regras do programa, tornando o processo de habilitação no programa e recebimento dos benefícios bastante hermético. A pesquisa de Nascimento (2015b), sem focar na atuação dos burocratas, dá a entender que estes simplesmente não sabem que orientação dar aos beneficiários, o que seria bastante compreensível considerando a complexidade das regras do programa. De toda

forma, se a falta de esclarecimento é baseada na falta de conhecimento dos atendentes ou intencional, o que o estudo mostra é que participar do programa, receber determinado valor e manter-se no programa passa a ser quase que uma questão de sorte, visto que não há clareza sobre o que faz uma pessoa receber ou deixar de receber o benefício. Assim, sem um critério claro apresentado, os beneficiários desenvolvem seus próprios critérios de merecimento, e estes têm mais a ver com a necessidade julgada em uma situação prática e cotidiana, do que com qualquer outro indicador abstrato (NASCIMENTO, 2015b).

Se a pesquisa de Nascimento (2015b) não permite concluir se as orientações truncadas dos burocratas aos cidadãos são devidas à falta de conhecimento das regras do programa ou proposital, Eiró (2019) dá a entender que existe um esforço intencional de redesenhar os procedimentos do Cadastro Único pelos burocratas de nível de rua. Isso seria feito por meio do manejo de uma seleção tida como mais justa dos beneficiários do PBF. Fazem isso por meio do julgamento das despesas das famílias, que indicariam aspectos relacionados ao seu merecimento ou não ao programa, do registro de informações de renda diferentes das declaradas pelas famílias, em geral baseadas nesse julgamento das despesas, e por meio da prática de ocultação e disponibilização seletiva das informações registradas nos cadastros das famílias (EIRÓ, 2019).

Essas práticas são justificadas pelas burocratas porque os procedimentos formais do Cadastro Único lhes privariam daquilo que consideram ser a sua principal competência: a sensibilidade que possibilita a elaboração de uma avaliação da situação da família e definir as melhores intervenções para ela, o que iria além da coleta de autodeclarações. Nesse sentido, a regra da autodeclaração não seria vista como meio legítimo de fornecimento de informações sobre as famílias para posterior seleção de beneficiários, o que impulsionaria as atendentes a desenvolver mecanismos outros para isso. Além disso, por meio da pesquisa foram identificadas representações sobre os pobres associados à preguiça e falta de compromisso pelos assistentes sociais que interagem com os beneficiários, apontando para a presença da ética do trabalho fortemente arraigada nas práticas daqueles que atendem as famílias (EIRÓ, 2019).

Por meio de sua pesquisa, Eiró (2019) destaca que essas práticas reforçam aos beneficiários a sensação de arbitrariedade das regras do programa e uma acomodação no sentido de não procurar saber o que aconteceu com seu benefício com medo de bloqueios, cancelamentos ou redução dos valores. As regras do programa ficam ainda mais ininteligíveis, reforçando mitos sobre o programa e dificultando adoção adequada dos

procedimentos necessários para se manter no programa. Passam a sentir nos espaços de atendimento a mesma sensação de julgamento preconceituoso que sofrem em outros espaços da vida social. Essas pesquisas mostram que mesmo entre aqueles que teriam mais contato com a realidade das famílias, a legitimidade da transferência não contributiva não está dada (EIRÓ, 2019).

Perceber que no nível de rua há práticas diferentes das regulamentadas sendo implementadas pelos burocratas de nível de rua podem revelar duas questões. A primeira delas é uma dificuldade de transmissão de conteúdos sobre a política, em especial suas regras e procedimentos, condizente ao que propõe a teoria que enfoca fatores relacionados à comunicação entre esferas como causa dos problemas de implementação criticada por Cline (2000). Contudo, o que também parece acontecer, condizendo com que esse autor argumenta são conflitos sobre como deveria ser implementada a política entre o nível de rua e as regulamentações federais.

Mas mais do que isso, o que essas pesquisas demonstram muito claramente é que não é qualquer cidadania que é regulada, e sim a cidadania de pessoas pobres. Avaliações sobre quem deve ou não receber o benefício e julgamentos sobre a conduta das famílias tanto por parte da população em geral, quanto de burocratas de nível de rua, sujeitam apenas cidadãos pobres e não qualquer cidadão. E ser avaliado como pobre ou vulnerável, como veremos, traz impactos importantes na forma como o indivíduo é visto, quais são as expectativas nele depositadas e quais o tipo de atendimento que a ele é ofertado.

Como será apresentado no quarto capítulo, o Cadastro Único e PBF foram desenhados e tem a maior parte das decisões sobre a sua implementação tomada de forma bastante insulada. Sendo políticas que reconfiguram a regulação da cidadania, lidam com problemas complexos e propõem soluções controversas. Para ser bem coordenado, exigiria uma estrutura de pactuação como nos moldes de um quebra-cabeça coletivo, como proposto por Thoman, Treinn, & Magetti (2019). Ao não prever esses espaços de pactuação, o que parece ocorrer é que os implementadores que discordam das regulamentações definem procedimentos próprios buscando solucionar problemas por eles identificados.

Mesmo que ao longo do desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro a ordem de grandeza cívica, justificada pelo bem comum e pela solidariedade, tenha passado a orientar políticas específicas, como o PBF, a ordem de grandeza industrial ainda é acionada para justificar procedimentos e ações no nível de rua. Isso mostra um processo

nunca estanque, sempre dinâmico em que práticas justificadas por diferentes ordens de grandeza são executadas por diferentes atores.

Nesse sentido, por meio dessas pesquisas elencadas é possível apreender que na sociedade em geral, e particularmente entre aquelas pessoas que têm contato com as famílias atendidas pelo Cadastro Único e beneficiárias do PBF, ainda existem disputas sobre como devem ser tratadas as pessoas sem condições de contribuir para a proteção social. O esforço de construção de uma estrutura para esse tipo de proteção convive com os constantes questionamentos sobre a forma como essa proteção deve ser assegurada e se deve ser assegurada. Esses questionamentos são identificados na população em geral, mesmo que isso signifique algo muito difuso, mas também nos meios nos quais os beneficiários transitam e até mesmo entre aqueles que atendem as famílias.

## **2.5 – Conclusão do capítulo**

Este capítulo buscou apresentar a forma como se desenvolveu e ainda se desenvolve o sistema de proteção social no Brasil. Contudo, para compreender esse processo, antes de tudo, foi necessário apresentar alguns conceitos comumente utilizados para caracterizar sistemas de proteção social. Isso foi feito por meio da identificação do problema que os sistemas de proteção social buscam resolver, das ordens de grandeza que justificam a necessidade ou não desses sistemas e dos modelos de sistema que tornaram concretas as soluções para os problemas identificados e justificados. Essa esquematização se remete à abordagem pragmatista discutida no capítulo anterior, conectando a discussão mais geral ao objeto de estudo da tese. Dessa forma, o processo pode ser compreendido a partir dos próprios termos utilizados pelas pesquisas que analisam os sistemas de proteção social, integrando a pesquisa sobre a implementação do Cadastro Único a essa discussão mais ampla.

Esse é um processo bastante conflituoso no qual diferentes atores buscam interferir na regulação da cidadania. Isso significa que a cidadania não é um conceito estanque, definido a partir de uma imutável visão de direitos. Pelo contrário, os direitos disponíveis às pessoas são frutos de lutas e esforços de distintos atores para que diferentes perfis de pessoas tenham acesso aos meios de sobrevivência independentemente de terem condições de acessar o mercado ou não (REIS, 1989).

Nesse sentido, o sistema de proteção social brasileiro passa de um modelo bastante conservador e baseado no seguro que restringe às proteções aos indivíduos com condições

de com ele contribuir e vai expandido sua cobertura por meio de diferentes políticas (KERSTENETZKY, 2012). A última dessas ampliações foi a criação do Programa Bolsa Família, operacionalizado por meio do Cadastro Único para Programas Sociais, que estendeu a cobertura às pessoas sem renda, mas com condições efetivas de trabalhar (JACCOUD, 2013).

Ao romper com a vinculação entre proteção e inserção no mercado e trabalho, esse programa passa a ser alvo de diferentes questionamentos. Afinal, anterior a ele, benefícios não contributivos eram concedidos apenas às pessoas sem condições ou com piores condições de trabalhar. Assim, a implementação desse programa é feita em um contexto em que tanto a sociedade em geral quanto os seus implementadores têm opiniões e justificativas diversas sobre como deveriam ser tratadas as pessoas em situação de pobreza. Isso se reflete em estigmatização das famílias beneficiárias e no desenvolvimento, pelos implementadores de ponta, de procedimentos outros que não os regulamentados pelo nível federal (NASCIMENTO, 2015a, 2015b, EIRÓ, 2019, MARINS, 2019).

A partir das discussões feitas nesse capítulo e no anterior, é possível pensar no seguinte esquema de interpretação da implementação da política de proteção social no Brasil. A figura a seguir, por meio de uma interpretação pragmatista destaca que a partir da identificação de um problema, (presença de famílias e pessoas em idade com condições de trabalhar, sem acesso aos meios de sobrevivência) o nível central, que tem como atores fundamentais os burocratas de médio escalão, desenvolve soluções para esse problema. Esse processo não se dá sem conflitos, pelo contrário, é feito em um ambiente que envolve cooperação, mas também resistência e negociação com o alto escalão, com os gestores locais e com atores a quem os burocratas precisam prestar contas. Nesse contexto, as ordens de valores cívica e industrial são acionadas para justificar as decisões tomadas. Essas decisões, por sua vez, são definições sobre como deve ser regulada a cidadania no Brasil, na medida em que delimitam que tem e quem não tem acesso e permanência em políticas que garantem os meios de sobrevivência.

Essas definições são interpretadas pelas gestões locais que, muitas vezes de forma legítima, porque tem autoridade constitucional para isso, desenvolvem procedimentos locais que complementam, questionam, e as vezes até contradizem as orientações centrais e que são implementadas discricionariamente pelos burocratas de nível de rua. Esse processo também é justificado a partir das ordens de valores e concretizam a regulação da cidadania proposta no nível central e reformulada no nível local.

Embora não explicitado, mas subentendido, os gestores locais apresentados na segunda parte da figura são os mesmos com quem os burocratas de médio escalão do Governo Federal dialogam na primeira parte da figura. Assim, embora a figura apresente apenas um fluxo de cima para baixo da interação, também existe um fluxo de baixo para cima, no qual os gestores locais, a partir da experiência de desenvolvimento de procedimentos locais informam, mas também questionam o nível central, que passam a considerar essas experiências também nas decisões tomadas.

**Figura 2** – Modelo analítico da implementação do Cadastro Único e PBF no Brasil

Problema: Pessoas em condições de trabalhar sem acesso aos meios de sobrevivência/ extrema pobreza			
Nível Central Burocracia de médio escalão no nível central do governo	Burocratas de médio escalão do Governo Federal		
		Cooperam Resistem Negociam	
	Com o alto escalão Entre si Com os gestores locais A quem precisam prestar contas		
		Desenvolvem	
	Soluções para problemas complexos Objetivos ambíguos Regras Meios de Monitoramento		Orientadas por ordens de grandeza cívica e industrial
		Que são	
	Definições sobre a regulação da cidadania		
Nível local Gestão local e Burocracia de nível de rua		Interpretadas	
	Gestores locais		
		Desenvolvem	
	Procedimentos que complementam, questionam, contradizem as orientações centrais		
		Implementadas discricionariamente, com base em suas relações, valores,	Orientadas por ordens de grandeza

		condições de trabalho, ética profissional	cívica e industrial
	Burocratas de nível de rua		
		Que são	
	Concretizações da regulação da cidadania		

Fonte: Elaboração própria

É nesse contexto que se insere a pesquisa proposta. Feita essa primeira contextualização teórica, parte-se para o campo. Entender como se definem soluções para problemas complexos tomando decisões sobre procedimentos que buscam alcançar objetivos nem sempre claros é importante para compreender o que está em disputa nesse processo de regulação da cidadania. Ao mesmo tempo, analisar quais fatores interferem na atuação dos burocratas de rua dá indícios para identificar como a regulação da cidadania é feita por meio de atos cotidianos. Assim, parte-se para a apresentação do desenho de pesquisa.

### 3 - DESENHO DE PESQUISA

Para responder as perguntas apresentadas na introdução alcançando os objetivos estipulados, a pesquisa se utilizou do estudo de caso sobre o processo de averiguação do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único). Esse processo surgiu como forma de diminuir os erros de inclusão do PBF e passou por diversas mudanças ao longo do tempo, mantendo algumas características básicas.

A utilização de um estudo de caso possibilita a análise do problema em toda a sua complexidade, permitindo acompanhar suas diferentes dimensões. Essa metodologia é utilizada quando a pergunta de pesquisa busca entender como algum processo ocorre e se tem pouco controle sobre as variáveis em um fenômeno contemporâneo. É uma estratégia bastante utilizada para compreender processos organizacionais e administrativos, como o que envolve a implementação de uma política pública (YIN, 2001).

Além disso, o processo de averiguação cadastral tem duas qualidades que interessam para responder as perguntas de pesquisa indicadas. A primeira, mais metodológica, é que um processo muito bem delimitado, o que viabiliza a sua análise aprofundada por meio de diversas fontes de informações, identificando seus diferentes aspectos. A segunda, mais teórica, é que é um processo que interfere diretamente em quem tem direito e quem não tem direito a acessar a proteção social. E como veremos na pesquisa, os critérios que definem essa seleção nem sempre são muito bem delineados, o que nos traz evidências sobre a instabilidade e constante reconfiguração dos processos de regulação da cidadania.

A partir dos aportes teóricos apresentados nos dois capítulos anteriores, foi possível definir algumas das variáveis intervenientes na implementação de uma política pública, como:

- Complexidade do problema a ser solucionado pela política;
- Consenso/conflito na definição dos objetivos da política entre formuladores e entre formuladores e implementadores;
- Clareza e coerência das regras a serem seguidas pelos implementadores;
- Presença de instâncias de pactuação que facilitam a troca de informações entre formuladores e implementadores e encaminham conflitos de interesses e valores;
- Presença de mecanismos que induzem os implementadores a seguir as regras definidas e a perseguir os objetivos dos formuladores e de meios de monitoramento da implementação das ações;

- Arranjos institucionais e capacidade de implementação na esfera implementadora;
- Condições de trabalho dos burocratas que atendem a população;
- Posições sociais dos burocratas que atendem a população;
- Valores e percepções sobre o trabalho dos burocratas que atendem a população.

O processo analisado trata-se de uma política cuja implementação ocorre a partir da coordenação de diferentes entes, em especial o nacional e o municipal. Esse processo também envolve o nível estadual, mas como este tem um papel reduzido – apenas de assessoria técnica aos municípios, ele foi analisado apenas a partir do olhar municipal. Nesse contexto, a metodologia desenvolvida buscou abarcar esses diferentes níveis.

Hill e Hupe (2003) diferenciam níveis e camadas da política pública. Para os autores, níveis de uma política dizem respeito à etapa da política pública, se ela se localiza em um processo de tomada de decisão (formulação) ou de operação (implementação). A formulação pode ocorrer tanto no nível central quanto no nível municipal e ocorre toda vez que é tomada uma decisão sobre como deve ser a operação da política. Já as camadas da política dizem respeito ao locus/ ente no qual a ação é realizada, se no nível Federal/ nacional, se no nível local.

Essa classificação dos diferentes níveis e camadas da implementação de uma política pública foi central para a coleta e análise dos dados. Isso porque, por meio da pesquisa buscou-se identificar os diferentes momentos de decisão, seja no nível federal/ central, seja no nível municipal. Com isso foi possível identificar os principais momentos de discricionariedade dos diferentes atores e como essa discricionariedade se revela em práticas de interação com cidadãos.

Além disso, envolveu diferentes formas de coleta de dados, sendo que algumas dizem respeito a percepções, enquanto outras se referem a características objetivas da política, presente em suas regras e atos normativos.

O primeiro exercício foi descrever todo o desenho institucional que estrutura a implementação do Cadastro Único. A partir dessa descrição já foi possível identificar algumas das características indicadas pela teoria como relevantes para compreender a implementação dessa política, como os espaços de pactuação, os mecanismos de indução dos entes subnacionais para a realização dos objetivos da política e os meios de

monitoramento das ações acordadas. Também por meio desse exercício foi possível desenvolver um panorama das condições gerais de implementação, como a estrutura e os trabalhadores disponíveis para isso. Esse esforço foi feito a partir da leitura de documentos técnicos, mas também de pesquisas que avançaram no mapeamento dessa estrutura de implementação.

Em seguida, partiu-se para a coleta de dados que, de fato, viabilizou responder as perguntas de pesquisa e atingir os objetivos desta. A pergunta de pesquisa mais geral tem a seguinte redação: *Como percepções de justiça e proteção social em disputa interferem nas práticas dos agentes implementadores de uma política pública no nível central e de rua e definem formas de regulação da cidadania no Brasil?*

Contudo, ela somente será respondida a partir da resposta de todas as demais perguntas, nesse sentido, a apresentação do desenho metodológico será feito a partir das perguntas mais específicas.

Como mencionado na introdução, durante toda a pesquisa e elaboração da tese, eu fiz parte da equipe da Coordenação Geral de Gestão de Processos de Cadastramento do Departamento do Cadastro Único. Em nenhum momento ocupei cargo que envolvia tomada de decisões, o que significa que não fui responsável por nenhuma das decisões analisadas na tese. Contudo, participei de muitas conversas, debates e defesas de determinadas ações do ministério, o que pode enviesar o meu olhar. Nas etapas da pesquisa em que esse risco é maior, é sinalizado ainda nessa parte metodológica.

A forma que encontrei de tirar o peso desse viés foi utilizar diferentes fontes de informações para montar as análises e garantir que a sistematização dos dados fosse o mais criteriosa possível. Por isso, em alguns momentos, a escolha tomada foi pela quantificação dos relatos, de modo a tentar identificar recorrências e padrões, e não somente achados interessantes. Após essas quantificações, todavia, busquei voltar à análise qualitativa, visto que toda a pesquisa foi toda definida tendo como objetivo compreender o processo de averiguação cadastral a partir de diferentes nuances.

### **3.1 - 1ª Pergunta**

A primeira pergunta de pesquisa tinha a seguinte redação: *Como e quais percepções de justiça e de proteção social orientam os gestores de médio escalão do Governo Federal ao longo do processo de regulamentação do Cadastro Único e dos processos de qualificação do Cadastro Único?*

Para responder essa pergunta, foi perguntado aos gestores federais durante entrevista<sup>3</sup> sobre seus valores e conceitos de justiça que orientavam as suas ações. Foram feitas entrevistas com 13 servidores ou ex-servidores da Senarc. Os ex-gestores foram contatados porque ao longo da pesquisa identificou-se a necessidade de compreender melhor o que motivou algumas das práticas da forma como foram feitas.

As perguntas que buscavam coletar essas informações solicitavam tanto um conceito de justiça, quanto uma reflexão sobre se o Cadastro Único e o PBF atendem a esse conceito de justiça e em que situações isso ocorre ou não. Também ajudaram a compor a resposta a essa pergunta relatos mais subjetivos sobre como o gestor se sente ao participar da formulação dessas políticas. Assim, não só foi possível mapear valores mais complexos como também impressões subjetivas sobre a atuação em uma política de combate à pobreza.

Duas das entrevistas com servidores foram exploratórias, ou seja, foram baseadas em um roteiro mais livre que possibilitasse identificar questões mais específicas a serem aprofundadas. Elas foram utilizadas na tese porque as respostas contribuem para os objetivos da pesquisa. Todos os entrevistados estão apresentados como mulheres, o que favorece o anonimato dos atores e contribui para uma linguagem inclusiva.

O meu acesso aos gestores foi facilitado em função da minha vinculação à Senarc. Isso pode ter gerado algum viés, visto que a escolha dos atores a serem entrevistados partiu da minha própria percepção sobre a relevância do gestor para o desenho e implementação do Cadastro Único e das averiguações cadastrais. Contudo, esse possível viés pode ser revertido pelo fato de que, os atores entrevistados possuem poder significativo de decisão, como secretários e ex-secretários, diretores e ex-diretores de departamentos, coordenadores-gerais envolvidos nas ações de averiguação do Cadastro Único e assessores que estão na Senarc há muito tempo e têm memória de muitas das decisões tomadas. Todos os servidores entrevistados possuem ou possuíam cargos de direção e assessoramento 4, 5 ou 6 quando estavam na Senarc, compondo assim, uma elite dirigente do órgão.

A análise dessas respostas foi feita de forma qualitativa a partir da leitura das transcrições e identificação dos conteúdos compartilhados entre as diferentes entrevistas. Como foram poucas entrevistas com gestores do Governo Federal (13 gestores), não houve análise quantitativa das categorias identificadas, somente a apresentação das

---

<sup>3</sup> Os roteiros de entrevista estão anexos a essa tese.

respostas mais significativas ao longo do texto. Nesse sentido, a análise só chegou à etapa de mapeamento e interpretação dos dados, sem ser ter sido possível estabelecer relações entre as categorias. O resultado dessa análise será apresentado no capítulo 5.

### **3.2 - 2ª Pergunta**

A segunda pergunta busca responder a seguinte questão: *Como disputas sobre noções de proteção social entre os gestores de médio escalão responsáveis pelo Cadastro Único no Governo Federal e outros atores afetaram a transformação e qualificação dessa política?*

Essa pergunta também foi respondida a partir de entrevistas com gestores federais. Contudo, nesse caso o foco não foi nos valores e nas impressões subjetivas mais sim nos atores com os quais precisaram interagir em diferentes momentos da política pública. No caso de gestores federais que participaram da formulação durante longo período ou durante um período muito específico da política foi instigado o relato das situações com as quais se depararam, com quem interagiram e quais os resultados dessas interações. Essas entrevistas trouxeram informações que subsidiaram a análise histórica do processo de averiguação cadastral e dos atores que interagem na construção desses processos, buscando identificar suas mudanças e permanências e suas motivações.

Importante relatar que para essa pergunta só foi investigada a percepção dos gestores de médio escalão, e não dos atores com quem interagiram. Certamente essa é uma questão que interfere nos resultados da análise, contudo, como o foco é na forma como eles justificam as decisões tomadas, isso não traz grandes prejuízos. Além disso, o fato de os entrevistados me conhecerem da dinâmica de trabalho pode ter interferido na forma como descreveram as situações. Isso porque sabiam que eu conhecia os processos básicos do Cadastro Único, o que lhes permitia pular explicações mais detalhadas. Além disso, é possível que, sabendo que eu os conhecia, buscassem apresentar uma narrativa coerente com as tarefas que executam.

Analisar os valores e a forma de atuação de pessoas com quem eu tenho contato direto é uma tarefa bastante complexa porque me força a ter uma postura crítica independentemente da forma como os atores relatam as suas experiências. Esse é um esforço que requer capacidade de questionamento das interpretações fornecidas por pessoas nas quais eu confio, o que desafia a minha própria capacidade de desenvolvimento de uma narrativa que não seja apenas uma vocalização das posições

desse grupo de atores. Por causa disso, é possível que algumas das análises realizadas nesse capítulo sejam limitadas, e é bem-vinda explicitação das possíveis contradições e vieses.

Para minimizar essa deficiência, a interpretação desses relatos se deu em conjunto com a leitura dos documentos, possibilitando a construção de uma narrativa que alia a sistematização dos resultados publicados com as motivações para esses resultados. Dessa forma, foi possível resgatar o histórico das decisões sobre o Cadastro Único e Programa Bolsa Família bastante detalhado, que se encontra no capítulo 6.

### 3.3 - 3ª Pergunta

A terceira pergunta de pesquisa tinha a seguinte redação: *Como os burocratas municipais interpretam o Cadastro Único e os processos de qualificação do Cadastro Único? Existem diferenças entre as percepções os burocratas centrais e de nível de rua?*

Para isso, um primeiro esforço foi sistematizar todas as decisões tomadas no âmbito dos processos de qualificação do Cadastro Único. Isso porque, o que se busca com essa pergunta é compreender a interpretação dos burocratas municipais sobre algo, e esse algo se refere às decisões tomadas no nível federal. Sem delimitar esse objeto de interpretação, poderíamos incluir na análise, inclusive, referências que nada tem a ver com o objeto da pesquisa (que de fato apareceram nos relatos dos atores municipais), sem um olhar crítico para essas interpretações. Nesse sentido foram analisadas todas as instruções operacionais que regulamentam os processos, bem como outros documentos que lhes dão diretrizes, como decretos, portarias, relatórios de gestão e de grupos de trabalho, notas técnicas, entre outros.

Em seguida, foi feita toda uma pesquisa de campo em três municípios de modo a responder essa e as demais perguntas. A escolha dos municípios foi feita de modo a garantir a variação de arranjos institucionais locais e condições de trabalho dos burocratas que atendem a população. Os seguintes critérios identificados na literatura sobre implementação de políticas públicas subsidiaram a escolha dos municípios:

#### Quadro 1 – Critérios de escolha dos municípios da amostra

Variáveis intervenientes identificadas pela literatura	Critério de escolha de municípios
Complexidade dos fluxos de comunicação entre	Um município que não há grande distância entre o nível de gestão e o atendimento (município pequeno) e um município

formulação e implementação	com maior distância entre o nível de gestão e o atendimento (metrópole)
Arranjos institucionais locais	Município que concentra o atendimento na gestão do Cadastro Único, município que concentra o atendimento nos equipamentos de assistência social e município que utiliza tanto equipamentos da assistência social quanto equipamentos próprios para atender a população.
Capacidade de implementação	Municípios com diferentes indicadores de desenvolvimento (IDH), arranjos de contratação de servidores (concurso público, terceirização, contrato temporário) e proporções bastante distintas de famílias por equipamento de atendimento.

A partir desses critérios, chegou-se a duas metrópoles e um município de médio porte de região metropolitana. Para garantir também alguma variação regional, foi definido que uma das metrópoles seria da região norte-nordeste, visto que é a região com maior número de famílias cadastradas, enquanto a outra metrópole e o município de médio porte seriam da região centro-sudeste-sul de forma a atender as necessidades mais logísticas da pesquisa. Com essa composição foi possível considerar diferentes fatores já identificados pela literatura que interfeririam na implementação de uma política pública. Os municípios serão identificados como um município A (de médio porte pertencente a uma região metropolitana em um estado localizado na região centro-sudeste-sul do país); município B (metrópole localizada na região centro-sudeste-sul e município C (metrópole localizada na região norte-nordeste) de modo a impossibilitar a identificação de alguns atores entrevistados e garantir a promessa de sigilo dos entrevistados feita no momento da pesquisa.

As características mais gerais que orientaram a seção dos municípios foram coletadas por meio de consultas às informações do Censo SUAS e da base de entrevistadores do Cadastro Único. Contudo, para compreender as especificidades dos arranjos institucionais foram feitas entrevistas<sup>4</sup> com gestores municipais e supervisores de equipes nos locais de atendimento.

A pesquisa de campo ocorreu durante o ano de 2017, nos meses de maio a dezembro. A imersão foi feita primeiro no município A, depois no município B e em seguida no município C. Para a pesquisa, primeiramente foi feito um primeiro contato com responsável técnico pelo Cadastro Único, solicitando a permissão para a pesquisa, de acordo com as exigências do Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas. A

<sup>4</sup> O roteiro de entrevista com gestores do Governo Federal está anexo a essa tese.

partir desse contato já se agendava a entrevista com ele próprio e se solicitava a entrevista com os demais membros da gestão municipal. No caso das metrópoles que realizavam atendimentos do Cadastro Único em uma diversidade de postos, eram definidos, em conjunto com a equipe de gestão, em quais destes equipamentos seria feita a pesquisa. Os principais critérios para essa definição era a diversidade de tipos de postos, perfis de públicos atendidos e acessibilidade para a pesquisadora.

A própria gestão do Cadastro Único comunicava as coordenações dos postos de atendimento sobre a pesquisa nos locais. Em algumas situações me deparei com a cooperação das coordenações dos locais, dispostas a dar entrevistas e que mobilizaram sua equipe para isso; e em outras, o funcionamento do posto parecia indiferente à minha visita/ presença. Nessa segunda situação, precisei insistir mais para conseguir as entrevistas, o que fez com que o número de entrevistados por posto de cadastramento fosse muito variável.

Em muitas situações, os entrevistados sabiam que eu era funcionária do Governo Federal. Isso era comum principalmente quando eu entrevistei os gestores. Nesse caso, é possível que esse fato tenha interferido na forma como responderam as questões, podendo, em algumas situações, buscar a minha aprovação. Contudo, isso não impediu que esses atores realizassem críticas ao Cadastro Único e ao PBF. Dos 13 entrevistados que realizavam atividades de gestão nos municípios, três fizeram críticas à autodeclaração, cinco julgaram a averiguação cadastral como inefetiva, uma pessoa destacou que o cadastro era invasivo e três destacaram que havia conflitos entre as atividades de fiscalização e de acompanhamento familiar.

Percebi que à medida que eu conversava com as pessoas que atendiam as famílias, eu era mais vista como pesquisadora do que como funcionária do Ministério. Foi no nível de rua que algumas pessoas destacaram sequer conhecer as orientações do MDS e mencionaram realizar procedimentos absolutamente contrários às orientações federais. Mesmo tivessem ciência da minha ocupação, não restringiram a sua fala temendo a minha desaprovação.

Foram aplicados dois roteiros de entrevista, anexos a essa tese: um deles para gestores e supervisores e outro para entrevistadores, técnicos de nível superior e supervisores. A diferença principal entre eles é que o primeiro buscava entender a dinâmica do local e o segundo as práticas de atendimento. Se um supervisor também realizasse entrevistas com as famílias, as perguntas relacionadas ao atendimento eram feitas também ao supervisor.

Apesar de terem sido aplicados dois tipos de roteiros, foram definidos três perfis de profissionais durante a sistematização: gestores, que não participam do atendimento da população; supervisores e técnicos de nível superior, que coordenam o atendimento e atendem as famílias em casos mais específicos; e entrevistadores, que tem como atividade principal atender os cidadãos. Nesse sentido, toda a análise sobre as pessoas que atendem à população só considera os entrevistadores, técnicos de nível superior e supervisores que atendem as famílias. Isso significa que, apesar de terem sido entrevistadas 94 pessoas nos três municípios, apenas 81 foram consideradas para esse tipo de análise. As outras entrevistas foram valiosas para entender a organização da gestão do Cadastro Único do município e até mesmo algumas visões daqueles responsáveis por essa gestão.

A partir dessas entrevistas foi possível identificar o seguinte perfil mais detalhado de cada município selecionado:

#### Perfil dos municípios selecionados:

##### *Município A*

No município A, a estrutura do Cadastro Único é bastante simples, há a gestora do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, sete entrevistadores e um assistente social. Também há um estagiário de nível médio responsável pela recepção. A gestora está há muito tempo no cargo, e é servidora de carreira. É ela quem estabelece como é feito o atendimento do Cadastro Único, visto que a Secretária de Assistência Social é a Primeira-Dama e, nas próprias palavras da gestora, não tem muita experiência com a política, pois era uma dona de casa antes de ser Secretária.

Ela parecia bastante preocupada com os processos de averiguação cadastral e com a qualidade dos dados do Cadastro Único. Disse que orientava os entrevistadores que solicitassem todos os documentos de todos os membros da família, principalmente as carteiras de trabalho, o que é contrário às orientações do Governo Federal. Primeiro comentou que pedia as carteiras de trabalho de quem estava na averiguação cadastral, depois comentou que pedia a carteira de trabalho de todas as famílias atendidas, de forma preventiva, descrevendo uma situação na qual em um ano a pessoa não mostrou a carteira, e no ano seguinte estava na averiguação cadastral. Como veremos no momento da pesquisa, essa prática não tinha a capacidade preventiva que ela mencionava, considerando que as bases de dados utilizadas para definir públicos de averiguação cadastral, em geral, retratavam a situação do ano anterior. Nesse caso, se uma pessoa era

convocada para atualizar o cadastro em função de averiguação cadastral, ela poderia não mais ter trabalho formal.

Há dois locais de atendimento, o posto de cadastramento e o Centro de Referência Especializado e Assistência Social - CREAS, onde apenas uma entrevistadora atende as pessoas que são acompanhadas pelo equipamento. Embora atendesse no CREAS, a entrevistadora estava subordinada à gestora do Cadastro Único, o que não parecia ser um problema para a gestão do CREAS. O Posto de Cadastramento se localiza ao lado do CRAS, mas não parece existir participação da equipe dos serviços socioassistenciais nas atividades do Cadastro Único.

O atendimento das famílias no Posto de Cadastramento ocorre por demanda espontânea. O fluxo de atendimento parecia irregular: alguns dias a demanda era alta, e em outros os entrevistadores menos ocupados com atividades de atendimento.

Entrevistei o assistente social, que também é servidor público. Ele parece se ocupar pouco das ações relacionadas ao Cadastro Único. O que mais me chamou atenção na entrevista que fiz com ele foi que ele quase não mencionou as orientações dadas pela gestora do Cadastro Único, argumentando que a sua formação lhe dava subsídios para definir os procedimentos a serem adotados.

Apenas uma das entrevistadoras era servidora concursado, desviada de função. Ela trabalhava seis horas por dia, enquanto as outras, contratadas temporariamente, trabalhavam oito horas por dia. À exceção da entrevistadora concursada que realizava o trabalho há mais tempo, todas as demais profissionais tinham sido contratadas há, em média, um ano.

Foi relatada também a contratação de visitadoras temporárias para atender uma demanda do Ministério Público. Algumas delas eram pessoas que já tinham trabalhado na gestão, outras pareciam não ter nenhum vínculo. De acordo com os relatos, elas iam ao domicílio das famílias e verificavam se existiam diferenças significativas entre os seus registros e o que viam nas casas. Preenchiam um formulário a parte, elaborado pela própria gestão. Não chegavam a fazer entrevistas do Cadastro Único, por isso não passavam pela capacitação indicada para o preenchimento de formulários.

A capacitação dos entrevistadores é feita pela coordenação estadual, que é forma mais comum de treinamento dos burocratas de nível de rua, visto que é essa instância a responsável por essa tarefa nos atos normativos do Cadastro Único e PBF. Além da capacitação em preenchimento de formulários, a gestora também relatou organizar

reuniões periódicas para orientar os procedimentos que precisam ser adotadas para ações específicas, como de averiguação cadastral.

Não foi possível identificar relatos de insatisfação com o trabalho. As entrevistadoras avaliavam se identificavam com as atividades de contato com o público que a realização de entrevistas requer.

### *Município B*

No município B, não há estruturas específicas para o atendimento do Cadastro Único, o cadastramento é feito nos equipamentos da Assistência Social, os CRAS, CREAS e Centro Pop. Embora o atendimento seja feito nos equipamentos próprios dos serviços socioassistenciais, não parece haver participação da equipe dos serviços nas atividades de Cadastro Único. Quem realiza a supervisão da equipe de entrevistadores no CRAS é o assessor. Embora subordinado ao coordenador do CRAS, tem uma comunicação direta com a gestão do Cadastro Único, e muitas vezes é quem conhece melhor os procedimentos do Cadastro Único e PBF no equipamento. Também há o atendimento em postos localizados em órgãos de outras políticas públicas, como de habitação, mas de acordo com a gestora do Cadastro Único, esse atendimento é residual.

O atendimento é bastante burocratizado, visto que, formalmente, todos os usuários que querem se cadastrar ou atualizar seus cadastros devem agendar o seu atendimento em central telefônica. Os CRAS enviam a lista de horários com dois meses de antecedência para a central de atendimento, para que esta realize os agendamentos dos atendimentos do mês seguinte. Ou seja, cadastramento de urgência é praticamente impossível nesse sistema. Contudo, muitos CRAS desenvolvem estratégias para contornar essa estrutura: alguns fazem uma agenda paralela para incluir usuários em mutirões; outros utilizam a agenda paralela para marcar os agendamentos comuns; há também os que seguem à risca a orientação de tentar abrir mais vagas para o agendamento via central telefônica. Essa última estratégia, contudo, compromete a flexibilidade do equipamento no momento de gerir seus atendimentos, visto que é difícil desmarcar um agendamento via central telefônica caso ocorra algum imprevisto.

O atendimento por demanda espontânea das famílias é pouco comum. Até mesmo locais que contornavam a estratégia de agendamento realizado por meio de central telefônica realizavam outro tipo de agendamento. De acordo com relatos, como a demanda era muito alta, quando o atendimento era feito por demanda espontânea, as pessoas chegavam aos CRAS de madrugada, as filas eram enormes, causando muita

confusão. Nesse sentido, o agendamento é visto também como uma forma de amenizar os conflitos entre as famílias e os atendentes.

Nos CRAS, principais locais de atendimento do Cadastro Único, a equipe era pequena, formada por um assessor, que também podia ser entrevistador e de dois a cinco entrevistadores. A maior parte dos trabalhadores são servidores efetivos. Em comparação com a equipe dos outros municípios, nota-se grande permanência dos burocratas de nível de rua. A maioria deles ingressou em 2008, com a aprovação em concurso público, mas há aqueles que fazem parte da equipe há ainda mais tempo. Em geral, fazem parte de uma carreira que tem como atribuição o atendimento ao público no âmbito da política de assistência social. Há, ainda, servidores comissionados, principalmente nos cargos de coordenação de CRAS.

Como a maior parte dos entrevistadores está na gestão há bastante tempo, já passaram pela capacitação de preenchimento de formulários indicada pelo Ministério de Desenvolvimento Social. Contudo, a gestão do Cadastro Único realiza encontros periódicos para atualizar as orientações sobre os procedimentos que devem ser adotados. Em geral, os assessores participam dessas capacitações e repassam para os entrevistadores sob sua supervisão.

Os servidores desse município foram os que mais relataram insatisfação com o trabalho. Algumas pessoas consideravam as tarefas relacionadas ao Cadastro Único como mecânicas ou desgastantes. Houve relatos de pessoas que precisaram se distanciar em função de problemas de saúde atribuídos às condições de trabalho. Também foi o município em que mais trabalhadores se queixaram da alta demanda de atendimento e falta de recursos para realizar as ações. Nos municípios A e C, por outro lado, os entrevistadores destacaram satisfação em “atender o público”.

### *Município C*

Diferentemente dos municípios A e B, em que o Cadastro Único era gerido em conjunto com a transferência de renda, no município C o Cadastro ficava na gestão do SUAS e a comunicação com a coordenação de transferência de renda parecia bem fluida.

O atendimento do Cadastro Único é feito tanto nos CRAS, quanto em centrais atendimento para diversos serviços (emissão de documentação, emprego, habitação etc.) vinculados à prefeitura e ao Governo Estadual. O que diferencia essas estruturas é que somente nos CRAS é possível realizar ações mais específicas, como visitas domiciliares encaminhamentos para serviços socioassistenciais. Além disso, nos CRAS a supervisão

dos entrevistadores é feita pelos profissionais dos serviços socioassistenciais. Nas centrais de atendimentos de serviços somente são realizadas as entrevistas do Cadastro Único e há um supervisor específico para orientar os entrevistadores.

Alguns CRAS agendam o atendimento, mas a maioria atende por demanda espontânea. No único CRAS que visitei que atendia por agendamento, a coordenadora disse que se a pessoa chegar no fim da manhã, quando os agendamentos já estiverem no fim, a chance de ela ser atendida é grande. As famílias, em geral, chegam bem cedo e recebem uma senha. Ao início de cada turno de atendimento, um profissional de nível superior explica o que é o Cadastro Único e o PBF, quais são os documentos necessários e outras questões que considerarem importantes.

Houve CRAS que mencionou ações fora do equipamento, principalmente em função da violência urbana. Como havia famílias que não podiam chegar no CRAS porque grupos criminosos proíbem o trânsito em determinados locais, o CRAS fazia ações de cadastramento em postos de saúde.

Os postos de cadastramento em locais de atendimentos de diversos serviços em geral se localizavam em locais de fácil acesso à população, como próximo a terminais de ônibus. Alguns entrevistadores disseram que pessoas que não conseguem atendimento nos CRAS (porque a fila é muito grande ou por causa da violência urbana) buscam atendimento nesses locais. Alguns desses postos tinham estrutura padronizada para todos os serviços oferecidos: todos os atendentes vestem um uniforme, há painéis com senhas e recepções que orientam os usuários. Esse local foi considerado por um dos atendentes como o paraíso para os entrevistadores, porque era mais organizado. Contudo, diferentemente dos CRAS, caso seja identificada alguma vulnerabilidade na família, o entrevistador não tem muito o que fazer, apenas encaminhar aos CRAS.

No município C, a equipe de cadastramento era composta principalmente por entrevistadores, mas continha também trabalhadores com a atribuição de apenas digitar os cadastros no sistema. Isso ocorre porque em alguns CRAS a internet é de baixa qualidade e as entrevistas são registradas primeiramente nos formulários em papel e deslocadas até a central de digitação na sede da gestão do Cadastro Único.

A equipe de entrevistadores e digitadores é contratada via empresa terceirizada. Contudo, de acordo com relatos de entrevistas, a seleção dos profissionais se dá em duas etapas: indicação do trabalhador por alguém com poder de influência no nível local, em geral um vereador, e participação de um treinamento para realização das entrevistas.

Alguns entrevistadores disseram que faziam parte de associações de assistência ou que participaram de programas sociais como Jovem Aprendiz, o que reforça a ideia de que os trabalhadores são selecionados a partir de suas redes. Contudo, somente se a pessoa for aprovada na capacitação de preenchimento de formulários, ela está apta a realizar o serviço. Nesse sentido, parece existir um critério vinculado às redes de patronagem locais e um critério técnico para a contratação dos atendentes. Os profissionais de nível superior, em geral, eram contratados e os coordenadores ocupavam cargos comissionados.

A partir da informação da utilização das redes de patronagem como critério de seleção de profissionais, fiquei instigada a saber se a indicação por políticos se traduzia em relações clientelísticas com os usuários, mas não consegui encontrar evidências que confirmem esse fato. O discurso dos entrevistadores não destoava muito das percepções dos entrevistadores que já tinha entrevistado nos outros municípios. Não havia menções a tratamento diferenciado a determinados indivíduos em função de laços com agentes políticos. Também não havia menção a orientações sobre como realizar os procedimentos relacionados ao Cadastro Único feitas pelos agentes que indicaram os entrevistadores. Todas as orientações dadas aos burocratas de ponta pareciam vir da gestão municipal do Cadastro Único que tinha em mente as regulamentações do Cadastro Único e do SUAS.

Havia tido uma contratação recente de entrevistadores, por isso algumas pessoas pareciam saber muito pouco sobre o Cadastro Único. Esse município foi o único no qual alguns dos atendentes contratados há pouco tempo disseram não ter acesso às orientações do Governo Federal de forma nenhuma. Havia também algumas pessoas que estavam há mais tempo na equipe do Cadastro Único relataram idas e vindas pela equipe do Cadastro Único em função das dinâmicas de contratação de empresa terceirizada.

Nos CRAS, em geral, havia de cinco a dez entrevistadores. Algumas dessas pessoas somente preenchiam os formulários em papel porque, ou não estava disponível computador para todos os entrevistadores, ou porque era um posto que não digitava os formulários. Nesses casos, o entrevistador parecia ter menos noção dos processos que envolvem o Cadastro Único, provavelmente por ter sua atuação restrita ao preenchimento de formulários. Sem acesso aos sistemas, pareciam também ter menor acesso à informação sobre diferentes procedimentos que o Cadastro Único envolve. Essa falta de percepção sobre os processos era diminuída quando uma pessoa da própria equipe de entrevistadores ficava responsável por fazer consultas. Nesse caso, a pessoa parecia repassar as informações para os demais integrantes da equipe. Nesse município, os

entrevistadores demonstravam satisfação em trabalhar com o Cadastro Único, afirmando gostar de trabalhar com o público e sentir que estavam “fazendo o bem”.

O quadro a seguir resume algumas das características da organização do Cadastro Único nos três municípios:

**Quadro 2** - Características da organização da gestão do Cadastro Único nos três municípios

	<b>Município A</b>	<b>Município B</b>	<b>Município C</b>
<b>Vinculação da gestão do Cadastro Único</b>	Vinculada a gestão de transferência de renda	Vinculada a gestão de transferência de renda	Vinculada à gestão do SUAS
<b>Tipos de locais de atendimento</b>	Equipamentos próprios e equipamentos dos Serviços Socioassistenciais (CREAS)	Equipamentos dos serviços socioassistenciais (CRAS e CREAS)	Equipamentos próprios e equipamentos dos Serviços Socioassistenciais (CRAS)
<b>Total de locais de cadastramento</b>	2 locais	32 locais (sem contar CREAS e Centro Pop que fazem cadastramentos residuais)	44 locais
<b>Média de famílias por local de cadastramento</b>	7.222,3 famílias por local de cadastramento	5.731,3 famílias por local de cadastramento	8.386,7 famílias por local de cadastramento
<b>Acesso ao atendimento</b>	Majoritariamente demanda espontânea	Majoritariamente agendamento	Majoritariamente demanda espontânea
<b>Supervisão</b>	Cadastro Único com supervisores próprios;	Cadastro Único com supervisores próprios;	Supervisão de profissionais dos serviços socioassistenciais quando o atendimento ocorre nos equipamentos dos serviços.
<b>Divisão de tarefas entre Cadastro Único e Serviços Socioassistenciais</b>	Procedimentos complexos realizados pela equipe do Cadastro Único.	Procedimentos complexos realizados pela equipe do Cadastro Único.	Procedimentos complexos realizados pela equipe dos serviços socioassistenciais
<b>Vínculo com a administração pública dos entrevistadores</b>	Contratados temporariamente pelo município	Servidores públicos efetivos	Contratados por empresa terceirizada
<b>Forma de seleção dos entrevistadores</b>	Processo seletivo	Concurso público	Indicação por redes de patronato e participação em capacitação
<b>Capacitação dos entrevistadores</b>	Coordenação estadual fornece capacitação	Município promove capacitações e reuniões periódicas	Município promove capacitações e reuniões periódicas

	Gestora repassa as orientações		(capacitação é etapa de seleção)
<b>Total de entrevistadores em junho 2017 a maio 2018</b>	7 entrevistadores	131 entrevistadores	203 entrevistadores
<b>Proporção de entrevistadores com relação ao total de pessoas que fizeram entrevistas<sup>5</sup></b>	46,7% das pessoas que fizeram entrevistas são entrevistadores permanentes	38,1% das pessoas que fizeram entrevistas são entrevistadores permanentes	68,8% das pessoas que fizeram entrevistas são entrevistadores permanentes
<b>Média de famílias cadastradas em 2017.</b>	14.444,6 famílias	183402,3 famílias	369.013,2 famílias
<b>Média de famílias cadastradas por entrevistador em 2017.</b>	2.063,5 famílias por entrevistador	1.400,0 famílias por entrevistador	1.817,8 famílias por entrevistador
<b>Formato das equipes</b>	6 entrevistadores no Posto de Cadastro Único 1 entrevistadora no CREAS	1 Assessor 2 a 5 entrevistadores em cada CRAS Funcionários capacitados em realizar entrevistas presentes em outros equipamentos da assistência, mas a realização de entrevista não é a atribuição principal	5 a 10 entrevistadores em cada CRAS ou atendimento a serviços Supervisor nos locais de atendimento a serviços
<b>Satisfação com o trabalho dos entrevistadores</b>	Majoritariamente satisfeita	Grande parcela de entrevistadores insatisfeitos	Majoritariamente satisfeitos

Fonte: Elaboração própria

#### Análise dos dados e identificação de unidades de conteúdo:

As entrevistas foram analisadas utilizando o *software* de análise qualitativa Atlas.ti. Embora o roteiro de entrevistas fosse composto por algumas seções, que já indicava o assunto do conteúdo a ser sistematizado, a análise foi bastante indutiva. Os códigos foram criados a partir da leitura das entrevistas, em um esforço de identificação de categorias comuns em um número significativo de entrevistas. Esse esforço envolveu vários esforços de desagregação e agregação de conteúdo, buscando conciliar duas características: consistência interna e relevância. O primeiro esforço, buscou garantir que

<sup>5</sup> Explicar esse dado.

os relatos em um mesmo código tratassem de visões semelhantes sobre um assunto. O segundo esforço foi o de identificar códigos com um número recorrente de citações, de forma a evitar dar importância demasiada a relatos isolados.

Nesse sentido, as categorias de análise foram definidas de forma indutiva, a partir da codificação livre. Buscou-se identificar conceitos indutivamente, a partir dos dados e estabelecer relações entre eles, para além da pura descrição e interpretação dos dados. As categorias codificadas serão apresentadas em anexo metodológico, visto que elas descrevem uma multiplicidade de interpretações identificadas entre os implementadores municipais.

Evidentemente que durante o desenvolvimento dos roteiros de entrevista já existiam algumas categorias a priori, mas durante a análise dos conteúdos, as informações foram classificadas de acordo com a afinidades com os demais conteúdos de outras entrevistas, criando uma categorização a posteriori. Nesse exercício, ao longo da codificação, algumas das categorias que orientavam o roteiro de entrevista foram fortalecidas, mas não exatamente como previstas. Tornaram-se dimensões de análise que orientaram as demais etapas da pesquisa que dependiam desses dados. Essas dimensões são: 1) percepções de justiça, 2) percepções sobre as famílias e; 3) percepções sobre o Cadastro Único e averiguação Cadastral. Identificadas essas macrodimensões e os conteúdos que nelas se inseriam, a análise se assemelhou mais a uma análise temática (*framework analysis*), visto que a partir da definição dos temas, foi buscado identificar quais desses temas poderiam ser agregados, criando temas organizadores (ATTRIDE-STIRLING, 2001).

Após a codificação dos conteúdos foi feita a extração de uma base de dados com todas as citações codificadas. Essa base era organizada por citação, e identificava a qual entrevista ela estava vinculada, a qual tema ela se referia, qual o perfil do entrevistado que tinha mencionado, qual o tamanho da citação, entre outras características que poderiam ser utilizadas na análise. Foram feitos vários testes de tratamento dos dados e foi feita a escolha por um tratamento relativamente simples, que certamente perde informação, mas torna a análise mais facilmente compreensível.

A escolha feita consistiu na agregação dos temas por entrevista. Assim, se um entrevistado mencionou ao menos uma vez o tema, não importando o tamanho da citação ou quantas vezes aquele tema foi mencionado, foi feita uma marcação na entrevista que aquele conteúdo estava presente. Ao final, obteve-se uma base de dados cuja unidade de análise era a entrevista e as variáveis eram os temas e perfis de entrevistado. Todas as

variáveis eram binárias, ou seja, ‘sim’ ou ‘não’, o que orientou as escolhas de análises de dados possíveis. Como a quantificação dos temas tinha como objetivo apenas identificar as recorrências dos temas nas entrevistas, e não subsidiar uma análise quantitativa de conteúdo, essa estratégia foi suficiente.

A construção de temas organizadores foi feita por meio de análise fatorial, que é uma técnica estatística que busca reduzir os conteúdos contidos em um conjunto de variáveis. Nesse caso, as análises fatoriais identificaram conjuntos de variáveis associadas entre si em cada dimensão separadamente. Essa técnica indicou, a partir dos temas sistematizados, o número ideal de fatores, e a partir de uma análise de correlação entre variáveis, as agrupou de acordo com as similaridades entre elas. Foi escolhida uma técnica estatística de agregação de variáveis em função da dificuldade de trabalhar com o grande número de temas codificados. Evidentemente que esse trabalho poderia ser feito de forma qualitativa, a partir do desenvolvimento de tipologias orientadas por algum conceito específico. Contudo, como o propósito era realizar a análise o mais indutiva possível, essa estratégia pareceu mais adequada.

Ao longo do capítulo só serão apresentados os resultados da análise de fatorial, mas os passos intermediários que sustentaram as decisões tomadas serão disponibilizados em um anexo metodológico. Após a análise fatorial foi possível identificar as principais interpretações dos processos de qualificação do Cadastro Único feitas pelos burocratas de nível de rua.

Por fim, os valores e percepções dos burocratas de nível de rua sobre as famílias, o Cadastro Único e as averiguações cadastrais foram comparados aos dos gestores federais. Essa comparação se deu de forma bastante simplificada, a partir da descrição dos resultados de uma e outra sistematização das informações. Embora tenha sido bastante trivial, essa análise possibilitou identificar diferenças importantes de entendimentos entre os gestores federais e implementadores de ponta que explicam algumas das dificuldades de implementação das averiguações cadastrais da forma como é prevista e interferem nas dinâmicas de regulação da cidadania. Todas essas análises são apresentadas no capítulo 7.

### **3.4 - 4ª Pergunta**

A quarta pergunta de pesquisa tinha a seguinte redação: De que maneira as ambiguidades e incoerências resultantes dessas disputas ocorridas no nível central dão espaço para a maior discricionariedade do burocrata municipal e do nível de rua?

Para responder essa pergunta, em primeiro lugar foram sistematizados, por meio da análise de atos normativos e documentos, todos os procedimentos orientados pelo Governo Federal para serem realizados nos processos de averiguação cadastral. Esse esforço teve como objetivo diferenciar os procedimentos normatizados dos que eram definidos a partir da autonomia dos próprios municípios e discricionariedade dos burocratas de nível de rua.

Em seguida, foram sistematizados todos os procedimentos relatados pelos burocratas, tanto os supervisores quanto os entrevistadores. Esses procedimentos foram caracterizados como práticas organizacionais, que seriam aquelas realizadas pelos equipamentos e poderiam variar dentro de um mesmo município e práticas individuais, que são as estratégias de entrevista, onde se situa mais especificamente a discricionariedade do entrevistador.

A análise das estratégias de entrevista foi comprometida porque, em função da análise ser totalmente exploratória, poucas foram as pessoas que descreveram as práticas realizadas durante o atendimento. Como a ideia era justamente identificar os procedimentos executados, não se utilizou uma lista de práticas a priori, solicitando que as pessoas apenas confirmassem ou não a utilização da prática. Nesse contexto, a maior parte delas dizia que realizava uma entrevista “normal”, o que dificultou identificar as possibilidades de interação entre entrevistador e cidadão. Provavelmente isso se deu porque uma entrevista, a princípio, é um procedimento simples, no qual não há muitas possibilidades de fugir das perguntas previstas. Possíveis intervenções na forma de fazer as perguntas não pareciam ser procedimentos dignos de relato.

É comum a literatura sobre burocracia de nível de rua observar de forma sistemática a atuação e os discursos dos atendentes e suas justificativas para as práticas adotadas para estabelecer relações entre essas dimensões. A pesquisa é ancorada em técnicas qualitativas, como a observação participante e entrevistas em profundidade, muitas vezes feitas em diferentes momentos para captar melhor as diferentes justificativas adotadas.

Como essas são técnicas que demandam imersão na realidade do atendimento, o que seria muito difícil considerando as condições que eu tinha para a realização da pesquisa acabei escolhendo outra estratégia de pesquisa. A partir dos relatos dos

entrevistados sobre suas práticas, suas percepções sobre o Cadastro Único e sobre as famílias que atendem, busquei identificar relações entre essas dimensões. Para isso, utilizei técnicas estatísticas de análise, em especial a regressão logística, que busca mensurar a probabilidade de cada uma das variáveis independentes definidas a priori estar associada positiva ou negativamente a uma variável dependente. Como o número de entrevistas era grande o suficiente para viabilizar esse tipo de análise, ela pareceu adequada para o objetivo de identificar associações entre interpretações e práticas.

O uso dessa técnica não obedeceu aos critérios de representatividade estatística, o que significa que a análise de relatos de outro grupo de entrevistados poderá chegar a resultados completamente diferentes. Contudo, como o objetivo dessa tese não é realizar inferências estatísticas, mas sim identificar possíveis relações entre percepções e práticas em um contexto muito específico, essa limitação não incorre em problemas.

A regressão logística é um tipo de regressão utilizado quando a variável dependente é categórica, em geral ‘sim’ ou ‘não’. Nesse caso, as variáveis dependentes são ter relatado ‘sim’ para cada uma das práticas sistematizadas por meio dos relatos de entrevistas. Para cada uma delas foi feita uma regressão logística. As variáveis independentes são os tipos de percepção de justiça, de percepções das famílias e de percepções sobre o Cadastro Único e averiguação cadastral classificadas na etapa anterior por meio da identificação e agregação de temas por meio de análise fatorial.

Para além dessas variáveis, foram incluídas nas regressões variáveis de controle relacionadas às características da gestão e dos profissionais entrevistados. À princípio, havia a previsão de utilizar todas as variáveis de gestão utilizadas para selecionar os casos, que foram sistematizadas e incluídas no modelo estatístico. Contudo, como se tratava de muitas variáveis, que se repetiam para todos os entrevistadores do mesmo município, identificou-se que isso trazia mais prejuízos do que benefícios às análises. Além disso, evitou-se inserir no modelo variáveis que simplesmente representassem o tamanho do município, que orientou o primeiro critério de seleção dos casos. Isso porque a variável tamanho do município tende a ser a variável que mais impacta determinadas decisões tomadas pelas gestões. Assim, buscou-se eliminar a importância dessa variável na análise dos dados.

Assim, foram definidas apenas duas variáveis relacionadas às características dos municípios, visto que elas traziam informações mais abrangentes e foram consideradas indicadores da capacidade de atendimento e da forma de organização do município. Essas variáveis foram:

- IDH municipal: indicador de acesso à riqueza e serviços de educação e saúde dos cidadãos do município;
- Proporção de famílias por locais de atendimento: indicador de estrutura de atendimento disponível às famílias cadastradas.

O IDH municipal foi considerado como indicador geral desenvolvimento do município, já a proporção de famílias por locais atendimento resume a capacidade de implementação, visto que quanto maior essa proporção, maior a demanda de atendimento para cada equipamento. Dependendo como essa demanda é encaminhada, pode indicar tanto eficiência de processos quanto sobrecarga de atendimentos.

Algumas das variáveis controle relacionadas ao perfil dos atendedores também foram definidas com base nos critérios de seleção dos casos. Essas variáveis são:

1) Variáveis relacionadas a forma de ingresso do burocrata na equipe do Cadastro Único:

- Concursado;
- Participação em seleção;
- Indicação política/ cargo comissionado;

2) Tempo de trabalho:

- Trabalha há bastante tempo no Cadastro Único (mais de um ano);
- Trabalha há pouco tempo (menos de um ano);

Essas duas variáveis relacionam-se diretamente com a capacidade de implementação do município, pressupondo que aqueles que possuem uma forma de ingresso do corpo burocrático mais estruturada e que possibilita que os servidores desenvolvam experiência no cargo que ocupam teriam melhores condições de implementar os processos previstos de forma adequada.

A partir da identificação dessas variáveis controle, foi possível destacar proxies da capacidade de implementação do município. Questões relacionadas ao arranjo institucional do município não foram incluídas na regressão como variáveis de controle, mas elas serão contempladas pela análise das práticas de atendimento, visto que essas práticas são resultados concretos dos arranjos institucionais definidos pelos municípios.

As demais variáveis controle relacionadas ao perfil dos atendentes foram destacadas mais em função da literatura sobre burocracia de nível de rua, do que como proxy da capacidade de implementação do município. Essas variáveis são:

- 3) Variáveis relacionadas à ocupação do atendente
  - Entrevistador;
  - Técnico de nível superior ou supervisor;
- 4) Experiências prévias:
  - Experiência na política ou organização relacionada à Assistência Social
  - Experiência em organização de área que não tem afinidade com a Assistência Social

As regressões foram feitas em duas etapas. Na primeira etapa, foram feitas regressões logísticas simples com as possíveis variáveis independentes apenas para identificar se havia associação entre elas e a variável dependente (práticas). Àquelas a que era possível atribuir uma associação a um grau de significância de 10%, passou para a segunda etapa, tornando-se variável independente em uma regressão logística múltipla. Essa primeira fase está registrada no anexo metodológico.

A segunda fase, consistiu na análise de regressão logística múltipla formada pela variável dependente (prática) e todas as variáveis independentes com algum grau de correlação com ela a partir da regressão logística simples. Isso indica que já é possível identificar alguma associação entre as variáveis independentes da regressão logística múltipla e a variável dependente, contudo, não é possível estimar, a partir do modelo apresentado, quais estão mais associadas a cada prática. Mas é somente por meio da análise de regressão múltipla que foi possível verificar o quanto essas variáveis aumentam a probabilidade de o entrevistado mencionar determinada prática em sua entrevista a um nível de significância de 5%. Os resultados dessa segunda etapa serão apresentados no capítulo 8.

A princípio, para responder essas perguntas não seria necessário olhar tantas dimensões como a análise de regressão prevê, visto que são as dimensões mais relacionadas às disputas políticas identificadas na análise sobre a implementação do Cadastro Único no Governo Federal que são objeto dessa pesquisa. Contudo, como a análise teórica já apontou, diversos elementos interferem nas práticas dos implementadores de ponta, como condições de trabalho, valores etc.; e sem considerá-

los, poderíamos atribuir relações entre variáveis que só existiriam quando consideradas essas dimensões já destacadas pela literatura.

Nesse sentido, buscou-se verificar, em um rol de variáveis, qual a probabilidade das variáveis de interesse, ou seja, aquelas relativas às tipologias construídas por meio da análise fatorial em geral, e aquelas que destacam elementos das disputas relacionadas à implementação do Cadastro Único em específico, estar associada positiva ou negativamente a uma das práticas organizacionais ou individuais identificadas.

É importante destacar que para essa análise não foi feita uma amostra representativa, o que impede a possibilidade de inferência estatística. Isso significa que os resultados das regressões não podem ser generalizados para toda a implementação do Cadastro Único. Contudo, considerando o ineditismo dos resultados, ele revela relações importantes entre o nível de rua e o Governo Federal no processo de implementação do Cadastro Único.

Foi feita a identificação ou não de associações entre percepções dos burocratas de ponta relacionados a temas controversos no nível central e práticas discricionárias. Assim, com base nas análises já feitas anteriormente poderá ser desenvolvida uma reflexão sobre o papel das ambiguidades e incoerências resultantes da disputa política durante os processos de tomada de decisão para o incentivo de práticas discricionárias no nível de rua.

Além disso, essa análise não é vista como um resultado conclusivo, e sim como um recurso para voltar a construção de categorias qualitativas que descrevem e explicam o atendimento das famílias que pleiteiam participar de algum programa social ou nele buscam permanecer. Assim, com base nos resultados dessas regressões foi definida uma tipologia de atendimento das famílias que interagem com o Cadastro Único. Assim, volta-se à análise qualitativa voltada para a compreensão aprofundada dos processos de implementação do Cadastro Único e das averiguações cadastrais, que é a principal contribuição dessa tese.

A tabela a seguir resume as técnicas de coleta e análise de dados para responder as perguntas de pesquisa:

### **Quadro 3 – Técnicas de coleta e análise dos dados**

<b>Pergunta de pesquisa</b>	<b>Técnicas de coleta de dados</b>	<b>Técnica de análise dos dados e resposta das perguntas de pesquisa</b>
-----------------------------	------------------------------------	--

Como e quais percepções de justiça e de proteção social orientam os gestores de médio escalão do Governo Federal ao longo do processo de regulamentação do Cadastro Único e dos processos de qualificação do Cadastro Único?	Entrevistas com gestores federais	Análise de conteúdo sobre os relatos dos valores e percepções dos gestores sobre sua atuação.
Como disputas sobre noções de proteção social entre os gestores de médio escalão responsáveis pelo Cadastro Único e outros atores afetaram a transformação e qualificação dessa política?	Entrevistas com gestores federais	Análise de conteúdo; Análise histórica da implementação do Cadastro Único e dos processos de averiguação cadastral.
Como os burocratas municipais interpretam o Cadastro Único e os processos de qualificação do Cadastro Único? Existem diferenças entre as percepções os burocratas centrais e de nível de rua? Quais são?	Entrevistas burocratas de municipais	Identificação de interpretações sobre o Cadastro Único e averiguação cadastral; Comparação entre os conteúdos apresentados nas entrevistas com gestores federais e burocratas de nível de rua
De que maneira as ambiguidades e incoerências resultantes das disputas ocorridas no nível central dão espaço para a maior discricionariedade do burocrata municipal e do nível de rua?	Coleta de documentos públicos (leis, atos normativos, relatórios de gestão e materiais de capacitação) Entrevistas com burocratas de nível de rua	Sistematização dos procedimentos regulamentados pelo Governo Federal ao longo dos processos de averiguação cadastral; Identificação de interpretações sobre o Cadastro Único e averiguação cadastral; Identificação dos diferentes procedimentos discricionários dos burocratas de nível de rua; Identificação, por meio de regressão logística, se as variáveis de interpretação, se associam aos procedimentos; Desenvolvimento de tipologia de atendimento das famílias que buscam participar ou permanecer em programas sociais por meio do Cadastro Único.

Por fim, foi destacado na introdução que a pesquisa tem o seguinte objetivo geral: Analisar como a implementação de processos de averiguação cadastral, por meio das práticas que ela induz, interferem na regulação da cidadania no Brasil.

De forma a melhor atingir esse objetivo, foram traçados objetivos específicos, que são:

1. Identificar os valores dos gestores federais que orientam a tomada de decisão sobre como deve ser a implementação das averiguações cadastrais.

2. Mapear, no nível federal, as interações que geram conflitos e controvérsias sobre os problemas a serem solucionados pelos processos de averiguação cadastral e quais os resultados dessas interações;
3. Identificar a forma como os implementadores de ponta interpretam o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral;
4. Analisar como as interpretações dos implementadores de ponta sobre o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral se transformam em práticas discricionárias;
5. Analisar como a implementação de processos de averiguação cadastral, por meio das práticas que ela induz, interferem na regulação da cidadania no Brasil.

Por meio da metodologia apresentada, será possível alcançar todos os objetivos a seguir. O primeiro objetivo será cumprido no capítulo 5, que descreverá os valores e percepções dos burocratas de médio escalão do Governo Federal. Já o segundo objetivo será perseguido no capítulo 6 que destacará os conflitos e controvérsias sobre os problemas a serem solucionados pelos processos de averiguação cadastral. Já o terceiro objetivo será alcançado no capítulo 7 que descreverá as interpretações dos burocratas de ponta sobre o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral. O quarto e quinto objetivos serão cumpridos no capítulo 8. Por fim, o objetivo geral será cumprido na conclusão. Antes de partir para a resposta das perguntas, contudo, será apresentado o desenho institucional do Cadastro Único, com o objetivo de apresentar qual a estrutura na qual ocorrem as interações, interpretações e práticas que serão analisadas nos capítulos seguintes.

#### 4 - O CADASTRO ÚNICO DENTRO E FORA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Esse capítulo busca apresentar a estrutura legal e operacional na qual o Cadastro Único e o PBF se inseriram e contribuíram para a sua construção. No momento de seu desenho, essas políticas não mencionavam sequer a Lei Orgânica de Assistência Social, que regulamenta a política da qual fariam parte. Isso mostra como essas políticas foram pensadas, de início, completamente isoladas do sistema de proteção social mais amplo. Contudo, ao longo do tempo, a vinculação com o Sistema Único de Assistência Social, também nascente, foi sendo construída, em um processo repleto de contradições.

A implementação tanto do Cadastro Único quanto do PBF requereu diferentes arranjos políticos e administrativos, protagonizados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc, responsável pelo desenho e implementação do programa, e impactados pela estrutura do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Esses arranjos visavam alcançar a cooperação dos estados e municípios para o alcance dos objetivos dessas políticas. O modelo de relação da Senarc com os municípios é baseado em dois pilares: a adesão dos municípios à política estipulada pelo Governo Federal e o financiamento do Governo Federal aos estados e municípios com base em resultados. Nesse modelo, o município tem liberdade para gerir o recurso recebido, destinando-o para ações de qualificação do Cadastro Único e PBF, de acordo com suas próprias soluções para os problemas que enfrenta (LICIO, 2011).

Esses dois pilares encontram-se sustentados na estrutura do SUAS. A assistência social como política pública tem seu modelo atual previsto na Constituição Federal, regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1994 e normatizada pelas Norma Operacional Básica, com edições em 1999, 2005 e 2012. Os componentes da política estão descritos no documento da Política Nacional de Assistência Social, de 2004 e em documentos posteriores que detalham itens específicos da política.

A Política Nacional de Assistência Social, por outro lado, se faz permeada por protocolos e normativas que orientam os municípios a se estruturarem de determinadas formas e desenvolverem procedimentos tipificados. Existem orientações sobre como devem ser organizados os locais de oferta de serviços, as equipes que neles trabalham e os serviços que devem ser ofertados em cada local. Nesse sentido, por mais que a Senarc

fosse a responsável pelo Cadastro Único e PBF, a Política de Assistência Social tem um papel importante na indução de comportamentos pelas gestões municipais.

Nesse sentido, esse capítulo tem como objetivo apresentar essa estrutura que sustenta o Cadastro Único e o PBF. Contudo, mais do que uma estrutura, esse desenho institucional estabelece elementos identificados no primeiro capítulo como importantes para entender a implementação de uma política pública. O primeiro é a previsão de espaços de acordo e pactuações que permitem montar o quebra cabeça coletivo que requer o processo de tomada de decisões que busca propor soluções para problemas complexos. Como veremos, tanto Cadastro Único quanto PBF se constituíram sem espaços formais de pactuação, embora em momentos importantes acordos tenham sido feitos entre os diferentes níveis. Esses espaços, no entanto, estão presentes na estrutura do SUAS, que por vezes, acaba por tomar decisões que interferem na implementação do Cadastro Único e PBF.

Embora sejam poucos os espaços de acordo e pactuação para a tomada de decisão sobre o Cadastro Único e PBF, foram estabelecidos mecanismos de incentivo para que os níveis municipais e estaduais persigam os objetivos estabelecidos no nível Federal. O principal desses incentivos é o financiamento por desempenho das gestões municipais, por meio do recurso calculado com base no Índice de Gestão Descentralizada. Por meio desse índice, além de incentivar os demais entes a cooperar com o Governo Federal, se monitora essa cooperação.

Por fim, esse capítulo apresenta também os recursos básicos disponibilizados pelos municípios para atendimento do Cadastro Único. Assim, apesar de a literatura apontada afirmar que os recursos administrativos não são os elementos mais fundamentais para explicar a coordenação de uma política, não se pode negar que sem eles, a política não pode sequer ser executada.

#### **4.1 - Disputas iniciais, escolhas feitas e consolidação do modelo de cadastramento**

O Cadastro Único para Programas Sociais foi criado por meio do Decreto nº 3.877 de julho de 2001, logo após a aprovação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, mas foi só a partir de 2003, quando o Governo Federal decidiu unificar os programas de transferência de renda Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação em um só, - o programa Bolsa Família, que ele passou a ser utilizado de forma mais sistemática (MDS, 2011).

A primeira decisão a ser tomada foi a incorporação de cadastros pré-existentes pelo Cadastro Único, sendo que o maior deles era o Cadastro do Programa Bolsa Escola (CadBES). Como uma das entrevistadas afirma “*você tinha um cadastro que na verdade era meio que um Frankenstein, havia puxado informação de vários outros cadastros, ele era extremamente incompleto, ele tinha limitações muito grandes*” (Entrevista 38).

Aliado a isso, você tinha uma visão de que a prioridade não eram os controles da política, e sim a inclusão de famílias. Para uma entrevistada: “*os critérios de cadastramentos também eram mais flexíveis, enfim, não tinha um controle tão rigoroso*” (Entrevista 108). Ana Fonseca, responsável pelo PBF, à época, tinha uma postura mais de formulação dos princípios e bases do programa do que de implementação em si. Era ligada às discussões sobre renda mínima, o que a distanciava das ações de controle de focalização e de condicionalidades (MOURA, 2012).

A falta de condições organizacionais e de controle do PBF levou, em 2004, a uma crise de legitimidade do PBF, que teve sua implementação questionada pelo TCU e pela mídia, que apontava os problemas de focalização e a falta de controle de condicionalidades. A resposta a essa crise expôs divergências de posições entre Patrus Ananias, então Ministro do Desenvolvimento Social, e Ana Fonseca, culminando na saída desta última (MOURA, 2012).

Patrus Ananias foi o responsável pela organização do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na forma que ele passou a ter nos anos posteriores. O Cadastro Único foi inserido na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, em função da sua forte vinculação com o PBF. Essa Secretaria, por sua vez, foi insulada burocraticamente e seu quadro foi composto principalmente por gestores de carreira com discurso mais técnico, de modo a blindar o programa de disputas que pudessem tirar sua legitimidade. Nesse contexto, o departamento do Cadastro Único foi um dos primeiros a ser montado, dando ênfase às capacidades de articulação com os municípios e às relacionadas à tecnologia da informação e manipulação de bases de dados (MOURA, 2012).

A primeira ação da nova equipe montada pela Secretária de Renda de Cidadania, Rosani Cunha, foi a solicitação da base do Cadastro Único à Caixa Econômica Federal (Caixa). Com acesso à base, foram feitas as primeiras análises de consistência interna, identificando duplicidades, por exemplo, e os primeiros cruzamentos da base do Cadastro Único com outras bases do Governo Federal. Os resultados dessa ação foram amplamente divulgados, ressaltando as minúcias operacionais, como uma ação de expor a nova gestão,

mais técnica e qualificada do Cadastro Único e PBF (MOURA, 2012). Avaliar as informações do Cadastro Único tinha, e ainda tem, uma importância grande porque, a avaliação do perfil da família e decisão sobre se ela pode ou não acessar determinado programa social passa, necessariamente, pelas informações registradas no cadastro da família. A partir da avaliação da base do Cadastro Único, o Governo Federal pode definir um conjunto de ações para superar as deficiências identificadas.

Após o primeiro momento de definição de quais atores realizariam as atividades de cadastramento e como isso seria viabilizado, houve todo um processo de normatização do Cadastro Único e do PBF. Foi publicado o Decreto 6135 de 26 de junho de 2007, que institucionaliza os principais conceitos do Cadastro Único, como o de família, domicílio e de renda familiar mensal, define o público-alvo do registro -, famílias de baixa renda - e formaliza os objetivos deste instrumento para além de dar acesso ao PBF e já enuncia as principais responsabilidades do Governo Federal e Municipal. O conceito de família, de acordo com este decreto é “unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.” (BRASIL, 2007) São consideradas famílias de baixa renda aquelas com renda familiar per capita abaixo de meio salário-mínimo ou renda familiar total abaixo de três salários-mínimos. A renda familiar mensal é calculada a partir da “soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles recebidos por programas de transferência”, sendo que a renda per capita é a “razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família” (BRASIL, 2007).

O decreto 6.135 já prevê o papel do Governo Federal de coordenar a utilização do registro, normatizar o uso e fomentar a sua utilização pelos diferentes entes governamentais. Ao município cabe fazer o registro das famílias no formulário padronizado. Mas é a Portaria 177 de 16 de junho de 2011 que normatiza a gestão do Cadastro Único e detalha as atribuições dos municípios enfatizando seu papel na identificação das famílias de baixa renda, coordenação das ações de cadastramento, entrevista às famílias, inserção dos dados no sistema e atualização dos dados. Também define o papel dos governos estaduais, responsáveis por prestar assessoria técnica aos municípios e realizar turmas de capacitação; e da Caixa, responsável pelo desenvolvimento do sistema e processamento dos dados.

O formulário e sistema de Cadastro Único vigente atualmente são a Versão 7, que foi implementada a partir de 2010. Nessa versão, os municípios passaram a realizar as operações em uma única base de dados nacional, ou seja, cada operação realizada está disponível para todos os municípios. Antes disso, os municípios realizavam o cadastramento das famílias e diariamente subiam os arquivos de suas bases municipais para compor a base nacional. Esse modelo de sistema offline inviabilizava operações simples, como a transferência de famílias para outros municípios, permitindo uma série de inconsistências, como famílias e pessoas duplicadas.

Esse formulário é composto por um formulário principal, com 10 blocos, e dois formulários suplementares. Os blocos do formulário principal coletam informações sobre: 1) identificação e controle (endereço e dados da pessoa que fez a entrevista); 2) características do domicílio; 3) família (famílias indígenas e quilombolas, componentes da família e despesas); 4) identificação da pessoa; 5) documentos; 6) pessoa com deficiência; 7) escolaridade; 8) trabalho e remuneração; 9) responsável pela unidade familiar - RF (contato) e 10) marcação livre para o município (trabalho infantil na família). O formulário suplementar 1 coleta informação sobre programas sociais e outros grupos e populações tradicionais e específicas e o formulário suplementar 2 coleta informações sobre pessoas em situação de rua.

O processo de implementação da Versão 7 durou, ao todo, três anos, visto que muitos municípios não tinham acesso à internet. Para isso, a gestão do Cadastro Único realizou acordos com o Ministério da Defesa e das Comunicações para instalar antenas de internet nesses locais. O Ministério da Defesa ficou encarregado de prover a infraestrutura mínima necessária nos municípios da Amazônia Legal e o Ministério das Comunicações realizou a instalação de antenas nos demais municípios que não tinham a infraestrutura necessária (MDS, 2011).

Além do provimento de infraestrutura básica, foi necessário organizar turmas de capacitação para os servidores municipais, visto que o novo formulário possuía conceitos diferentes dos anteriores, aproximando-se mais dos conceitos das pesquisas domiciliares nacionais, de forma a possibilitar a comparação das informações constantes no registro e nas pesquisas e monitorar a coleta de dados.

Mesmo sem estar explicitamente regulamentado nos atos normativos apontados, o conceito de autodeclaração passou a ser reforçado, principalmente nos materiais de capacitação de entrevistadores e gestores. Esse conceito diz respeito ao fato de que as informações prestadas pelas famílias registradas em seus cadastros são autodeclaratórias,

ou seja, não precisam de comprovação (MDS, 2017). Essa regra tem sido um ponto de divergência importante, pois boa parte das disputas relacionadas aos procedimentos cadastrais questionam essa orientação.

À essa época, a presidente Dilma Rousseff foi eleita presidenta. O programa carro chefe do seu governo foi o “Plano Brasil sem Miséria” e o Cadastro Único foi definido como o principal instrumento de integração de programas sociais para a população de baixa renda. Novos programas passaram a utilizar o Cadastro Único como meio de seleção de beneficiários, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego e o Programa Bolsa Verde<sup>6</sup>. Além disso, o Cadastro Único foi utilizado para identificar grupos e populações tradicionais e específicas, como extrativistas, ribeirinhos, ciganos. Nesse contexto, foram feitas ações de inclusão de famílias por meio da estratégia de “Busca Ativa”, que tinha como objetivo incluir todas as famílias pobres e extremamente pobres no Cadastro Único, em especial aquelas com maior dificuldade de acessar o Estado (MDS, 2018).

Embora o novo sistema e formulário de cadastramento avançassem na qualificação dos dados, ele priorizou a inclusão no Cadastro Único em vez dos problemas de focalização. Uma evidência disso é que a Versão 7 do Sistema de Cadastramento já possibilitava a inclusão de pessoas sem registro civil, em resposta à crítica de que era necessário identificar essas pessoas, mesmo que elas não possam receber nenhum benefício, para que o poder público fizesse alguma ação de registro dessas pessoas (MDS, 2011).

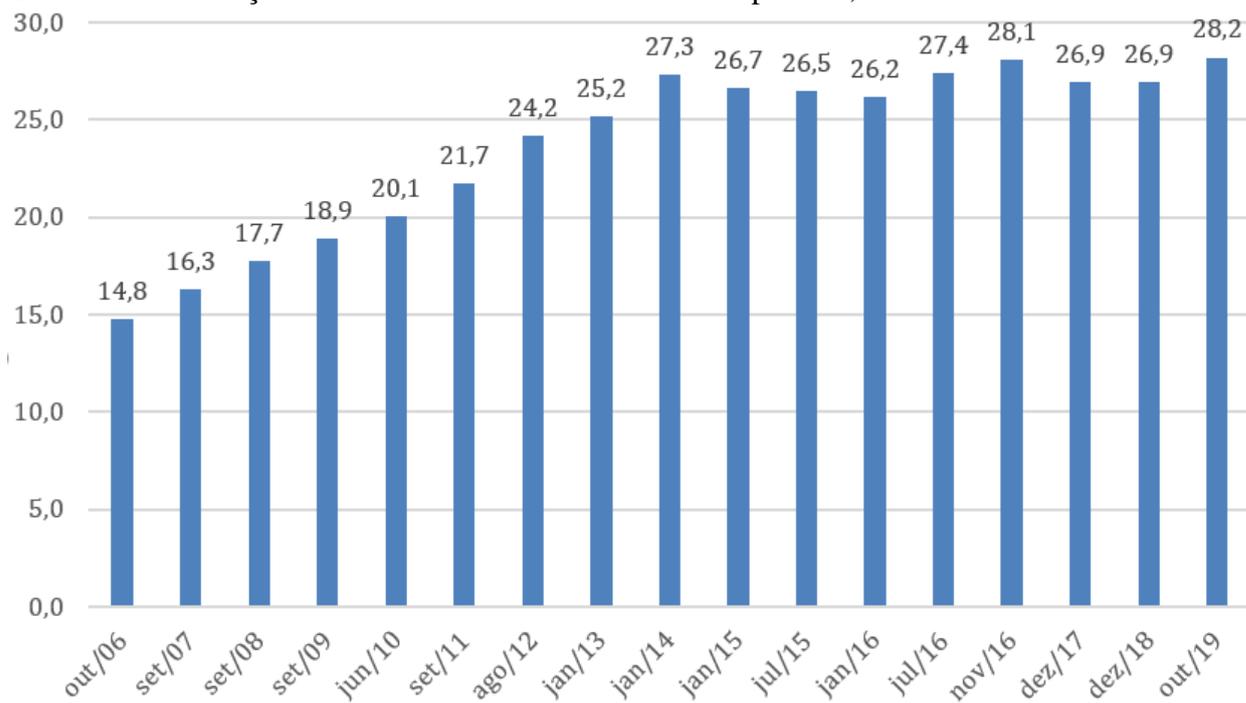
No bojo da estratégia da “Busca Ativa” foram feitos mutirões de cadastramento, principalmente, para incluir as famílias com menor acesso ao poder público. O formulário da Versão 7 do sistema de cadastramento já identificava indígenas e quilombolas, mas com o Plano Brasil sem Miséria, foi inserida uma nova pergunta em um formulário suplementar do Cadastro Único com o intuito de identificar famílias pertencentes a diversos grupos e populações tradicionais e específicos, tais como ribeirinhos, extrativistas, agricultores familiares, atingidos por empreendimento de infraestrutura, entre outros (MDS, 2013).

---

<sup>6</sup> O Ministério da Cidadania disponibiliza na sua página informações sobre 22 programas que utilizam os dados do Cadastro Único. Para além desses programas, existem os programas desenvolvidos pelo nível estadual e municipal. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) buscou ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica. O Programa Bolsa Verde é um programa que concede um benefício a cada três meses às famílias extremamente pobres que vivem em reservas extrativistas ou em áreas de conservação ambiental.

Com todas essas ações, houve grande aumento do número de famílias cadastradas até o ano 2014. A partir desse ano passou a ser rotina as exclusões lógicas<sup>7</sup> dos cadastros desatualizados há mais de 48 meses, o que promoveu uma estagnação do número total de famílias cadastradas. O gráfico a seguir apresenta a evolução do número de famílias cadastradas.

**Gráfico 1** – Evolução do número de famílias cadastradas por ano, em milhões



Se até por volta de 2013 o foco das ações do Cadastro Único era a inclusão de famílias, no esforço de busca ativa, a partir de 2013 essa preocupação passa a dividir espaço com as ações de controle de focalização e análise de consistência dos dados. Isso ocorreu, muito provavelmente, porque se atingiu a estimativa de famílias pobres e extremamente pobres na maior parte dos municípios e no Brasil como um todo. Nesse contexto, a análise da consistência das ações deixou de ser vista como um esforço de identificação de possíveis fraudes e passou a ser vista também a partir de um discurso de que, se uma pessoa fora do perfil está incluída, uma pessoa pobre ou extremamente pobre está excluída. O PBF passava a ser assim, um programa no qual para uma família entrar,

<sup>7</sup> Exclusão lógica é o “tipo de exclusão de registro cadastral que ocorre quando os dados de pessoas ou de famílias são excluídos, mas permanecem visíveis na base nacional do Cadastro Único em estado cadastral “excluído””. (MDS, 2011)

outra precisa sair, e seria o Cadastro Único, por meio das ações de averiguação cadastral, que viabilizaria essa rotina de entradas e saídas no programa.

Embora ocorram desde 2005, foi somente em 2013 que foram regulamentadas as averiguações cadastrais por meio da Portaria nº 94, de 4 de setembro de 2013. Esse processo foi definido como “um conjunto de procedimentos administrativos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, com o objetivo de verificar sistemática e periodicamente a consistência das informações registradas na base de dados do CadÚnico e desencadear medidas para o tratamento das inconsistências identificadas.” Essa portaria prevê os principais meios de verificação de inconsistência das informações do Cadastro Único e normatiza as atribuições de cada instância no encaminhamento dos cadastros com inconsistências.

De acordo com a portaria, essa ação pode ser feita por meio de “análise dos dados provenientes de cruzamentos entre as informações registradas na base de dados do CadÚnico e aquelas constantes em outros registros administrativos”, de “análise da consistência interna dos dados do CadÚnico” e de “comparação dos dados do CadÚnico com dados provenientes de pesquisas amostrais e dos censos”. Para a portaria, uma inconsistência cadastral é “divergência entre a informação declarada no CadÚnico e aquela registrada, para a mesma pessoa ou família, em outros registros administrativos utilizados como referência”, ou ainda “discrepância entre as informações declaradas no CadÚnico e seus valores esperados, a partir da análise das demais informações registradas no cadastro da família”.

De acordo com a portaria, cabe ao Governo Federal definir a metodologia da averiguação cadastral, identificar os cadastros com inconsistências, desenvolver documento publicizando a metodologia de identificação de inconsistências contendo o motivos para a realização da averiguação e o número de registros com inconsistências e disponibilizar aos municípios a listagem de famílias inconsistentes, juntamente com as instruções sobre os procedimentos e prazos (chamada Instrução Operacional) que devem ser adotados para tratar os casos identificados. Já os municípios têm a atribuição de localizar as famílias com inconsistências, realizar a atualização cadastral e, quando necessário os procedimentos adicionais, como visita domiciliar, solicitação de assinatura de termo de responsabilidade, preenchimento de questionário, entre outros.

Em 2015, os gestores da Senarc sistematizaram os procedimentos utilizados na averiguação cadastral, conectando-os com outros procedimentos de qualificação dos dados do Cadastro Único, como a revisão dos registros desatualizados há mais de 24

meses e a exclusão lógica dos registros desatualizados há mais de 48 meses. Nesse momento foram definidos alguns critérios de gravidade da inconsistência cadastral, como a reincidência em averiguações cadastrais, que deram margem para o tratamento diferenciado de famílias com inconsistências consideradas pelos gestores como mais graves. Além disso, foram incluídas na averiguação cadastral famílias que não eram beneficiárias do PBF. Neste ano, o público chamado a atualizar o cadastro em decorrência da averiguação cadastral dobrou em relação ao maior público convocado nos anos anteriores (MDS, 2015).

A lógica da sistematização feita em 2015 foi repetida nos anos seguintes, contudo, os critérios de gravidade das inconsistências e os encaminhamentos a serem dados para cada grupo foram atualizados a cada ano, visto que não havia uma normatização geral que indicasse quais tipos de inconsistência são mais graves do que outras, e sim decisões específicas a partir da análise dos resultados de cada ação de averiguação cadastral.

Durante o fim de 2015 e início de 2016, ainda antes do impedimento da presidenta Dilma Rousseff, o Departamento do Cadastro Único encabeçou, na Senarc, a pauta da integração de bases de dados e sistemas de informação. Foi organizada uma oficina nacional com órgãos do Governo Federal gestores de grandes bases de dados e sistemas de informação, como a Dataprev, a Receita Federal, o Ministério do Trabalho e Previdência Social, entre outros, e um seminário internacional para conhecer experiências de integração de bases de dados e sistemas de informação em outros países (CAVALCANTI, 2016).

Entre os temas discutidos nos dois eventos os participantes destacaram o tema da cooperação entre diferentes órgãos governamentais para a integração de dados e uma visão de conhecimento da realidade dos cidadãos a partir de dados de diferentes fontes. Era uma pauta que parecia ter em mente tanto a provisão de serviços públicos considerada mais adequada para cada perfil de cidadão como a racionalização da utilização dos recursos públicos, visto que seriam aperfeiçoados os mecanismos de identificação de sobreposição de recursos destinados para um mesmo cidadão (CAVALCANTI, 2016).

Em 2016, com a mudança provocada pelo impedimento da presidente Dilma Rousseff e posse do presidente Michel Temer, novamente em um contexto de questionamento, a solução encontrada pelos gestores foi criar um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) que contou com a presença de técnicos da Senarc, do Ministério do Planejamento, da CGU, do TCU, da Caixa Econômica Federal, e do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Essa foi uma demanda da própria direção do MDS que, a partir

da divergência de dados do Ministério Público Federal, do TCU e CGU e da averiguação cadastral realizada pela própria Senarc, solicitou um número único de inconsistências cadastrais, calculado a partir de uma metodologia única de trabalho (MDS/SENARC-2017).

De acordo com uma entrevistada da Senarc participante desse grupo (Entrevista 13), o início das ações foi mais político, contou com a presença do Secretário Executivo, mas à medida que ele foi se desenvolvendo as discussões tornaram-se mais técnicas, e os consensos foram sendo construídos. Algumas servidoras do Cadastro Único buscaram emplacar a pauta da integração de bases de dados já em andamento. Com o GTI a Senarc passou a ter acesso a bases de dados que não tinha anteriormente e foi possível compartilhar com outros atores os desafios envolvidos no cruzamento de bases de dados e avançar na discussão sobre a integração dessas bases. Desse processo resultaram várias modificações que causaram grandes reflexos nas premissas do Cadastro Único, e na gestão do Programa Bolsa Família.

As averiguações cadastrais foram e ainda são temas de constantes disputas no Governo Federal e é sobre elas que se trata o capítulo 5 dessa tese. Nesse sentido, para esse capítulo basta compreender que essas ações estiveram presentes desde os anos iniciais do Cadastro Único, tiveram diferentes formatos, que serão detalhados posteriormente, foram regulamentadas após um tempo de implementação, e passaram a fazer parte de um esforço integrado de qualificação dos dados cadastrais. Vale ressaltar também que esse procedimento motivou também discussões mais amplas, como a integração entre registros e que são basilares para compreender os caminhos para os quais o Cadastro Único aponta.

Em resumo, é possível afirmar que o Cadastro Único se desenvolveu a partir dos seguintes elementos: 1) gestão descentralizada; 2) operacionalização a partir de um sistema e base nacional; 3) alinhamento de conceitos ao de pesquisas domiciliares; 4) ampliação da sua utilização para a seleção de beneficiários para diferentes programas sociais e; 5) monitoramento contínuo da qualidade dos dados coletados por meio de cruzamentos com outros registros do Governo Federal.

A gestão descentralizada será mais bem aprofundada a partir das próximas três seções: a primeira descreve a implementação do Índice de Gestão Descentralizada e de outros espaços de pactuação da Senarc com os municípios; em seguida, a articulação do Cadastro Único ao SUAS; e por fim, a estruturação do Cadastro Único nos municípios.

## **4.2 - A gestão descentralizada do Cadastro Único**

O PBF e o Cadastro Único têm como forte mecanismo indutor de ações dos estados e municípios o financiamento que o Governo Federal faz a esses entes. Esse repasse possibilitou a estruturação de gestões municipais e direcionou a utilização dos recursos para ações de interesse do Governo Federal, visto que o modelo desenvolvido premiava os municípios com melhor desempenho nas atividades consideradas prioritárias (LICIO, 2012).

No contexto da crise de legitimidade do PBF e identificação das fragilidades do Cadastro Único, uma decisão tomada pelo Governo Federal foi fortalecer os municípios para que realizassem as ações de cadastramento e acompanhamento de condicionalidades, respondendo assim, aos questionamentos feitos. Isso se deu a partir da elaboração do documento denominado “Programa Bolsa Família: gestão e responsabilidades compartilhadas” com a contribuições das entidades representativas dos municípios (Frente Nacional de Prefeitos, Confederação Nacional de Municípios e Associação Brasileira de Municípios). Esse documento tinha como objetivo discutir os papéis e responsabilidade de cada ator na gestão do PBF (MOURA, 2012).

A partir desse debate, Rosani Cunha articulou a adesão dos municípios ao programa e o repasse de recursos para viabilizar as atividades de cadastramento e de acompanhamento de condicionalidades. Esse foi um modelo definido com a consulta a instâncias representativas de estados e municípios, mas sem pactuação formal com os entes federados. Tinha a urgência de formalizar o compromisso com os municípios com o fim das adesões dos programas remanescentes, sem uma lei que forçava a cooperação dos entes e de forma abrangente, visto que a meta era universalizar o programa nos próximos quatro anos (MOURA, 2012).

O financiamento dos municípios para que realizassem as atividades a eles atribuídas era uma demanda que vinha desde antes da direção da Rosani Cunha, mas só foi viabilizada a partir da exposição das dificuldades de implementação do PBF. Foi regulamentada por meio da Portaria GM/MDS nº 360 de 12 de julho de 2005. O objetivo desse pagamento era induzir os municípios a identificar e incluir famílias pobres no Cadastro Único, complementar as informações das famílias já registradas no cadastro do Bolsa Escola, atualizando as informações já existentes, possibilitando uma concessão de benefícios mais eficaz (LICIO, 2012).

Em um primeiro momento, foi feito um pagamento de seis reais por cadastro incluído ou atualizado corretamente, considerando a estimativa de famílias pobres do município. O repasse seria feito em duas etapas: os primeiros 20% seriam pagos quando da adesão ao programa, e o restante a medida em que os cadastros eram enviados. A premissa desse modelo de financiamento era de que era um pagamento por serviços prestados, o que liberava o Governo Federal de solicitar prestação de contas, visto que o simples fato de o município ter incluído ou atualizado cadastros já justificava o repasse (LICIO, 2012).

Também foi feito um repasse aos estados, proporcional ao valor repassado aos municípios do estado e condicionado a um Plano de Trabalho para apoio e capacitação dos municípios. A sua atuação era mais voltada para a articulação para a emissão de documentação civil necessária para o cadastramento e organização de ações de cadastramento de povos e comunidades tradicionais. Nesse caso, como não havia um serviço prestado muito bem definido, os estados deveriam prestar contas das atividades realizadas por meio de um demonstrativo sintético informando que o estado realizou as atividades previstas no Plano de Trabalho (LICIO, 2012).

A ação de repasse de recursos por cadastro incluído ou atualizado cumpriu com os objetivos pretendidos: se em março de 2005 31,33% dos cadastros na base nacional estavam válidos, em dezembro de 2006 essa proporção chegou a 97,74% dos registros. A cobertura cadastral nacional chegou a ser 90% da estimativa de famílias pobres, sendo que em 77,5% dos municípios a cobertura cadastral era superior a 75%. (LICIO, 2012).

Em 2006, esse pagamento por cadastro passou a fazer parte do repasse calculado com base em um indicador de resultado das ações de cadastramento e de acompanhamento de condicionalidades do PBF: o Índice de Gestão Descentralizada - IGD. Esse é um indicador sintético, na época composto pelas seguintes taxas: Taxa de Cobertura Qualificada Cadastral, Taxa de Atualização Cadastral, Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar e Taxa de Acompanhamento da Agenda da Saúde. Ele varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de um, melhor o desempenho do município. Mais especificamente com relação aos indicadores de qualidade de gestão do Cadastro Único, o primeiro buscava mensurar qual a proporção da estimativa de famílias de baixa renda estava incluída no Cadastro Único e qual a proporção de cadastros atualizados com relação ao total de registros (LICIO, 2012).

O repasse de recursos aos municípios inicialmente era proporcional ao valor do índice e do número de famílias beneficiárias do PBF no município. Em 2011, houve uma

modificação no cálculo do recurso, que passou a ser proporcional ao número de famílias cadastradas em vez do número de famílias beneficiárias do PBF, fortalecendo o Cadastro Único para além do PBF. Há também alguns incentivos adicionais relacionados ao acompanhamento de famílias em descumprimento de condicionalidades e registro dos dados da gestão do Cadastro Único e PBF nos sistemas do MDS. Atualmente, para receber o recurso, o município precisa cumprir cinco condições: ter aderido formalmente ao PBF, ter aderido ao SUAS, atingir pontuações mínimas no indicador, ter apresentado a prestação de contas dos recursos recebidos ao Conselho de Assistência Social e ter as contas aprovadas por essa instância (LICIO, 2012).

Em 2009, o IGD se transformou em lei, de forma a dar respaldo a esse instrumento, visto que o modelo utilizado era diferente dos até então conhecidos. Dessa forma, o repasse foi institucionalizado como um componente importante para a coordenação do Cadastro Único e PBF. Essa institucionalização obriga o Governo Federal a repassar os recursos sempre que os municípios cumpram com os requisitos estipulados (BICHIR, 2011)

Ao longo dos anos, com o sucesso das ações de inclusão cadastral, era comum que muitos dos municípios já estivessem mais registros do que o estimado. Assim, por meio da Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015 houve nova alteração no cálculo do IGD, que eliminou o indicador de cobertura cadastral do cálculo do índice, restando apenas o indicador de atualização cadastral. Nessa mesma época, A Instrução Operacional nº 76/SENARC/MDS passou a prever as exclusões lógicas de cadastros desatualizados há mais de 48 meses e em averiguação cadastral que não fossem atualizados, aumentando a taxa de atualização cadastral de todos os municípios (MDS, 2015).

De acordo com o manual do IGD, os recursos repassados podem ser utilizados para financiar qualquer atividade vinculada à gestão do Cadastro Único e PBF. Em geral, os municípios utilizam esse recurso para estruturar os equipamentos de atendimento e viabilizar a realização de ações específicas, como mutirões, eventos, capacitação de equipe, entre outros (MDS, 2018).

De acordo com pesquisa realizada pelo Departamento do Cadastro Único, o IGD é a fonte mais utilizada para aquisição de bens permanentes e pagamento de serviços pontuais, enquanto orçamento municipal é a principal fonte para financiar imóveis, custeio e funcionários. Considerando o total repassado pelo Governo Federal por meio do IGD-PBF, estima-se que, em média, esse recurso cobre 27% dos custos municipais com o Cadastro Único, sendo que para os municípios de menor porte populacional, a

proporção de recursos recebidos via IGD com relação ao custo total de operação do Cadastro Único chega a ser, em média, de 9%. O fato de repasse do IGD ser calculado a partir do número de famílias cadastradas faz com que os municípios com menor número de famílias cadastradas recebam menos recurso. Aliado a isso, a maior parte do custo de operação do Cadastro Único é com funcionários, o que significa um custo fixo mínimo que o recurso do IGD não é capaz de arcar, visto que é um repasse variável (ROSSETTO, 2018).

Para além do financiamento das ações de gestão do cadastramento nos municípios, o Governo Federal buscou diagnosticar as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação dessa política. Em 2013 o Departamento do Cadastro Único deu início ao Plano de Monitoramento do Cadastro Único, com a finalidade de identificar os principais gargalos na gestão dessa política. Foram aplicados questionários, feitas visitas de campo e reuniões de trabalho com municípios de diferentes perfis, bem como com as coordenações estaduais buscando coletar percepções sobre o que poderia dificultar a operacionalização do Cadastro Único (MDS, 2017).

Uma das principais dificuldades relatadas pelos municípios era atender a demanda de atualizações cadastrais, seja porque não havia recursos suficientes no município, seja porque o Governo Federal convocava muitas famílias ao longo do ano para atualizar seus cadastros. Nesse caso, o esforço maior do Governo Federal foi buscar compreender que arranjos e práticas poderiam facilitar o cumprimento das metas anuais de atualização cadastral (MDS, 2017).

Outra ação de diálogo entre o Governo Federal e as gestões municipais foi a instituição do Fórum dos Gestores do Cadastro Único das metrópoles, que se reunia regularmente. Esse fórum surgiu porque, nas reuniões de trabalho do plano de monitoramento, ao realizar as atividades propostas relativas aos desafios enfrentados na gestão do Cadastro Único, evidenciaram-se as diferenças existentes entre as metrópoles e os demais municípios, especialmente no que tange à organização da Gestão do Cadastro Único nos municípios e à articulação com os estados (MDS, 2017).

Em geral a pauta desses encontros era definida conjuntamente e envolveu mais discussões operacionais do que normativas. Diálogos mais resolutivos, em geral, tinham a ver com detalhes operacionais, como a organização do calendário para a atualização dos cadastros, incluídos nos processos de averiguação e revisão cadastral, ou ainda forma de disponibilização dos dados das famílias incluídas nesses processos para os municípios. Algumas pautas tinham o propósito de compartilhar experiências, sem um

encaminhamento muito definido. Havia, ainda, espaço para a apresentação de dificuldades na implementação de ações, como a inclusão de famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada no Cadastro Único (MDS, 2017).

Por vezes, esse fórum foi um espaço de monitoramento dos instrumentos e processos do Cadastro Único, agilizando a identificação de problemas no sistema e gargalos na execução de procedimentos normatizados pela Senarc. Nesse sentido, embora esse fórum não tenha nenhuma atribuição formal, nem sequer uma dinâmica deliberativa como um conselho ou comissão, foi um espaço em que os gestores de médio escalão tiveram contato com as dificuldades cotidianas enfrentadas pelas gestões municipais. (MDS, 2017)

Uma das principais demandas dos municípios à Senarc foi a definição de uma equipe de referência, nos moldes da que já está regulamentada pela Política Nacional de Assistência Social. É possível considerar que essa demanda tinha um conteúdo mais político do que de gestão, porque envolvia um esforço Federal de definição de mínimos de trabalhadores necessários para a implementação do Cadastro Único, a partir de determinadas características dos municípios, e até mesmo uma fonte de financiamento desses mínimos (MDS, 2017).

Outra pauta que surgiu tanto nos Encontros de Gestores do Cadastro Único das Metrópoles quanto nas visitas de campo foi o afinamento da relação entre o Cadastro Único e Assistência Social. Embora tivessem um caráter mais operacional, também envolviam questões regulatórias como a definição de competências de cada uma das políticas, os procedimentos necessários para alcançar os objetivos de cada uma das políticas e a quais profissionais são atribuídas as competências definidas. Surgiam relatos de situações tidas como desvio da finalidade da política por parte da gestão Cadastro Único, como a exigência de cadastramento de famílias fora do perfil para a participação em serviços da assistência social, resultando em cadastros inconsistentes. Também da parte dos serviços socioassistenciais havia queixas, como a cobrança de assistentes sociais responsáveis pelos serviços socioassistenciais a realizar visitas domiciliares para averiguação cadastral (MDS, 2017).

Se no Governo Federal as dinâmicas de interação com os municípios diferem entre a gestão do Cadastro Único e PBF e da Política Nacional de Assistência Social, nos

municípios, a implementação das duas políticas se dá na mesma instância<sup>8</sup>. Essa integração entre as políticas se deu, inclusive, incentivada pelo Governo Federal, que vinculou os Termos de Adesão do Cadastro Único e PBF ao Sistema Único de Assistência Social e passou a repassar recursos financeiros via Fundo nacional de Assistência Social (LICIO, 2012).

Assim, é impossível deixar de pensar que a regulamentação de uma política interfere na implementação da outra. A demanda de uma equipe de referência do Cadastro Único, por exemplo, seria reforçada por relatos de que a equipe direcionada aos Serviços de Acompanhamento Integral à Família (PAIF) tinha que executar as atividades de cadastramento. Nesse momento, o departamento do Cadastro Único identificou a necessidade de articular com a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS de modo a dar seguimento a essa demanda. Contudo, não houve priorização do diálogo da Senarc com a SNAS para essa finalidade, e essas questões não foram regulamentadas em função de uma dificuldade de comunicação entre as duas secretarias (Entrevista 50).

Nesses casos, embora a Senarc tenha feito vários esboços de propostas de equipe de referência e diretrizes de atendimento a partir do diálogo com os municípios, não foi capaz de regulamentá-la. Isso pode ter ocorrido porque para dar certo, seria necessário pactuar com a SNAS sobre o conteúdo dessas regulamentações, o que era dificultado pelo insulamento burocrático da Senarc. Acostumada a fazer tudo a partir dos próprios termos, a partir do momento que se surge a necessidade de pensar em uma regulamentação dialogada, essa iniciativa é adiada indefinidamente.

Em resumo, a forma como se implementou a gestão descentralizada do Cadastro Único pode ser compreendida a partir da adesão dos municípios ao Cadastro Único e PBF, do financiamento de algumas ações municipais, que poderiam ser organizadas de forma autônoma pelos municípios. Se há autonomia municipal por um lado, por outro, há pouca capacidade dessa esfera de interferir na tomada de decisões sobre objetivos, regras e procedimentos do Cadastro Único e PBF. Essa lacuna foi parcialmente preenchida por reuniões e grupos de trabalho, em especial o Grupo de Gestores do Cadastro Único das Metrôpoles. Sem caráter decisório, é um fórum que cumpre o papel de informar os gestores federais sobre as dificuldades enfrentadas pelos municípios.

---

<sup>8</sup> De acordo com o Censo SUAS 2015, em 99% dos municípios o Cadastro Único está vinculado ao órgão gestor da Assistência Social.

Ao escutar os municípios, os gestores do Cadastro Único são incitados também a dialogar com a gestão federal da Política Nacional de Assistência Social. Isso porque, quando a discussão ultrapassa questões procedimentais, em geral, entra em contato com a normatização dessa política. A relação entre a gestão dessas duas políticas nem sempre é priorizada, deixando de lado algumas demandas dos municípios.

Isso porque, além do modelo de adesão definido pela Senarc, a formulação e implementação do Sistema Único de Assistência Social mobilizou os municípios a desenvolverem uma estrutura para o Cadastro Único e PBF. Embora não houvesse uma rotina de articulação entre Cadastro Único, PBF e o SUAS, essas políticas não deixaram de ser incluídas nos atos normativos desse Sistema, como será visto na próxima seção:

### **4.3 - Inserção do Cadastro Único no SUAS**

A implementação do Cadastro Único se deu concomitantemente com a implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Assim como o Cadastro Único e PBF, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem como característica a gestão compartilhada entre Governo Federal, estados e municípios. Considerando os objetivos comuns das duas políticas seria de se considerar que seriam implementados sob uma mesma estrutura de coordenação. Contudo, no nível federal, Cadastro Único e Política Nacional de Assistência Social foram implementadas de forma independente, mas com momentos de convergência e reforço mútuo.

O SUAS foi instituído a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e, posteriormente, da resolução que estabelece a Norma Operacional Básica de 15 de julho de 2005. Caracteriza-se por ser um “um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira” (Brasil, 2005). Tornou-se Lei em 2011, com a aprovação da Lei nº 12.435, que alterou dispositivos da Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). A Norma Operacional Básica (NOB) que institui e regulamenta o SUAS destaca os seguintes itens:

Funções da Política Pública de Assistência Social: tem como função proteger a vida, identificar as vulnerabilidades e riscos que os cidadãos e famílias estão sujeitos nos diferentes momentos do ciclo de vida e em decorrência de diferentes causas e encaminhar as pessoas e famílias para ações que busquem dirimir essas fragilidades. Essas ações

podem ter caráter material, social ou socioeducativo. Essas funções são cumpridas por meio de três ações: 1) a proteção social, que pode ser proteção básica, com intuito de prevenir as situações de risco; e especial, com o intuito de atender pessoas que já se encontram em situação de risco e vulnerabilidade; 2) defesa social e institucional, que busca garantir o acesso dos cidadãos aos serviços de forma que eles possam manifestar as violações de direito que sofrem e; 3) vigilância socioassistencial, que consiste na construção de capacidades para que o poder público possa identificar as diferentes vulnerabilidades existentes no território ao qual é responsável.

Tipos e níveis de gestão do Sistema Único de Assistência Social: as gestões municipais foram classificadas entre inicial, básica e plena. Esses níveis de gestão são compreendidos como um esforço gradativo e contínuo das gestões municipais para implementar uma política de assistência social. No nível inicial, esse esforço se resumia ao registro das famílias no Cadastro Único, implementação do PBF e inserção dados nos sistemas de gestão do SUAS. No nível básico já há o compromisso com a construção de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com o atendimento das pessoas que tem direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Benefícios Eventuais, com a realização de diagnósticos de áreas de vulnerabilidade e com o funcionamento dos conselhos municipais. No nível pleno, além das atividades e estruturas já garantidas nos níveis anteriores, o município se compromete com o cumprimento de pactos por resultados, prestar serviços de proteção especial, participar da gestão do BPC, executar programas de inclusão produtiva, monitorar e avaliar ações de proteção básica e especial e garantir política de recursos humanos para os servidores da política. Para cada nível de gestão, foram definidas incentivos específicos, contrapartidas financeiras e formas de comprovação de que o município se encontra em determinado estágio de implementação da política.

Instrumentos de gestão: foram definidos instrumentos de gestão, o orçamento da Assistência Social; os instrumentos de gestão da informação, monitoramento e avaliação e; os relatórios anuais de gestão.

Instâncias de articulação, pactuação e deliberação: são compreendidas como instâncias de articulação as organizações governamentais e não governamentais, as associações comunitárias, os fóruns, as uniões de conselhos entre outras. As instâncias de

pactuação são aquelas que promovem o diálogo entre os diferentes entes da federação, institucionalizadas por meio da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), constituída por representantes das três esferas, e das Comissões Intergestoras Bipartites (CIBs), que reúne os gestores estaduais e municipais de um mesmo estado. Por fim, as instâncias de deliberação são os espaços participativos de deliberação da política, que reúnem representantes do poder público, das entidades e das trabalhadoras de assistência social e dos usuários, na forma de conselhos municipais estaduais e do Conselho Nacional de Assistência Social. Além dos conselhos, são também instâncias de deliberação as conferências de assistência social, que ocorrem a cada dois anos e mobilizam atores do governo e da sociedade civil nos três níveis da federação.

Financiamento: se dá a partir dos Fundos de Assistência Social que operam de forma descentralizada, em que as instâncias aportam e transferem recursos a partir de diferentes critérios, buscando equalizar, priorizar e universalizar o acesso aos diferentes programas e serviços da política de assistência social. Foram definidos critérios de partilha e indicadores de monitoramento para atender as necessidades de cada atividade da política de assistência social. Entre esses critérios foram definidos pisos, referentes a valores mínimos que buscam viabilizar as ações consideradas fundamentais e cofinanciamentos, definido com base na divisão de competência dos diferentes níveis da federação.

Por meio da Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012, a NOB SUAS foi atualizada institucionalizando um pacto para o aprimoramento do SUAS, com indicadores, metas de gestão e mecanismos de monitoramento do alcance das metas. Nesse sentido, essa segunda etapa de institucionalização do SUAS já considerava que os municípios não estavam mais em um estágio de construção de uma estrutura do SUAS, como definido por meio dos diferentes níveis de gestão, mas de aprimoramento da gestão. Os itens que sofreram maior modificação foram os instrumentos de gestão financeira, com cofinanciamentos específicos para serviços, programas e projetos, além de incentivos financeiros à gestão. Além disso, a vigilância socioassistencial foi identificada como uma área que necessita de maior fortalecimento e a gestão do trabalho, voltada para às condições dos trabalhadores da assistência social, foi incluída como uma questão de atenção.

Se as regulamentações do Cadastro Único não especificaram em que tipo de equipamento público as entrevistas do Cadastro Único devem ser realizadas, diferenciando os locais de atendimento apenas como fixos, itinerantes e no domicílio das famílias, a PNAS definiu quais são as estruturas que o município deve prover para oferecer cada tipo de serviço previsto. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), por exemplo, é responsável pela coordenação dos serviços de proteção básica, como o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF)(MDS, 2005).

Em materiais de capacitação do Cadastro Único, é feita a orientação de que a entrevista deverá ser feita por uma pessoa com capacitação no preenchimento do formulário, e que a inserção dos dados no sistema deverá ser feita por uma pessoa com capacitação em operação no sistema de cadastramento. Já a PNAS definiu quantitativos e tipos de profissionais para cada tipo de local de atendimento e atividades a serem realizadas nesses equipamentos. Nesse sentido, se a Senarc definiu orientações gerais sobre como Cadastro Único e PBF deveriam ser implementados, muitas dessas orientações foram detalhadas, deliberadamente ou não, nos espaços de pactuação do SUAS.

Além disso, o Cadastro Único passou a ser visto pelo próprio SUAS como uma forma de operacionalização da chamada Vigilância Socioassistencial. Essa atividade se caracteriza pela análise de dados para a identificação de públicos em situação de vulnerabilidade para formular ações e direcionar a oferta de serviços de modo a contribuir para o enfrentamento dessas vulnerabilidades. O Cadastro Único não era o único instrumento utilizado para isso, ele era visto como uma fonte de informações, em conjunto com outras desenvolvidas pela gestão da PNAS. Contudo, a simples orientação de que o Cadastro Único era um instrumento da PNAS já repercutia nos municípios no sentido de trazer esse instrumento para junto da gestão da assistência social (MDS, 2005).

Como mencionado, no âmbito do SUAS, a pactuação entre os entes federados se dá por meio das Comissões Intergestoras Tripartites (CITs) e a participação da sociedade civil nas decisões da política se dá por meio dos conselhos, presentes nas três esferas (MDS, 2005). O PBF e Cadastro Único, contudo, por terem tido como principal instrumento de implementação um termo de adesão, embora deem bastante autonomia ao município, não preveem espaços de pactuação entre os entes federados. As ações definidas pela Senarc chegam a ser apresentadas e discutidas nas Comissões Intergestoras Tripartites – CITs do Sistema Único de Assistência Social, mas não são alvo de pactuação (LÍCIO, 2012).

De toda forma, mesmo sem uma participação sistemática nos espaços de pactuação da Política Nacional de Assistência Social, houve um esforço de sinergia entre SUAS, Cadastro Único e PBF. E o IGD-PBF, mesmo que na época em que foi criado obedecesse a uma lógica diferente do cofinanciamento do SUAS, foi um dos instrumentos de integração entre as duas políticas. Isso foi feito porque tomou-se a decisão de operacionalizar o repasse do recurso do IGD-PBF via Fundo Nacional de Assistência Social. Como o PBF tinha rubrica orçamentária própria, esse repasse poderia ser feito de outras maneiras, mas a decisão de fazer via fundo da política de assistência foi deliberada e tinha como objetivo fortalecer o SUAS.

Era sabido pela Senarc e SNAS que os recursos do IGD-PBF eram utilizados para estruturar equipamentos do SUAS e viabilizar a operacionalização de serviços de proteção básica. Embora houvesse alguma divergência sobre como esse recurso poderia ser utilizado, o direcionamento desse financiamento para a estruturação da rede de assistência social não era visto como problemático porque se tinha a compreensão de que essa rede também atendia as famílias que buscavam se cadastrar e participar do PBF. Além disso, a priorização de famílias do PBF em serviços socioassistenciais era, também, uma demanda da Senarc (LICIO, 2012).

Se o financiamento das atividades relacionadas ao Cadastro Único e PBF se deu a partir de incentivos atrelados ao desempenho relacionado a uma tarefa específica, o financiamento do SUAS era feito de outra forma. Foram definidos um conjunto de compromissos que cada ente deveria realizar nesse âmbito. Um desses compromissos foi a definição de mínimos e pisos para os diferentes serviços, calculados com base no porte populacional do município e em critérios ligados aos serviços e programas, com o intuito de viabilizar a operação e estruturação da política. Diferentemente do IGD – PBF, esses pisos poderiam financiar, inclusive, os salários de funcionários vinculados aos serviços, visto que era um recurso estável. Com a mudança na NOB-SUAS, em 2012, foram adicionados também incentivos financeiros calculados por meio de indicadores de desempenho, inspirados no IGD-PBF. Contudo, essa mudança não foi feita às custas dos pisos já estabelecidos. Nesse sentido, a estrutura do SUAS nos municípios contava com um recurso estável, que embora não fosse significativo, poderia ser utilizado para suprir gastos que o IGD- PBF não cobria (CNAS, 2012).

Inspirado no IGD- PBF, em 2011, a SNAS regulamenta o IGDSUAS, calculado a partir de indicadores coletados por meio do Censo SUAS. De acordo com documento orientador: “O IGDSUAS permite aos gestores, conselheiros, técnicos, usuários e

entidades de assistência social acompanhar e aferir a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como das ações de coordenação, monitoramento e avaliação do respectivo Sistema” (MDS, 2012, p. 5).

Os indicadores do IGDSUAS foram definidos a partir das metas pactuadas nos espaços deliberativos do SUAS, como CITs, Conselho Nacional e Conferência Nacional de Assistência Social. No nível municipal, o principal indicador que compõe o IGDSUAS é o ID CRAS médio, que coleta informações sobre estrutura física, atividades realizadas, horário de funcionamento e recursos humanos disponíveis e compara com as metas estipuladas. Entre as atividades mensuradas, é feita a pontuação dos espaços que realizam “Encaminhamento para inserção de famílias no CadÚnico.” (MDS, 2012). Em 2014, esse indicador mudou para “Realiza no próprio CRAS cadastramento/atualização cadastral do CadÚnico, sem utilizar para isso os profissionais de nível superior do PAIF.”, incentivando os municípios a organizarem o atendimento do Cadastro Único nos CRAS (NUNES & CLEMENTE, 2015).

Essa orientação revela duas características importantes da relação entre gestão do Cadastro Único e do SUAS. A primeira delas é que, ainda que não houvesse uma orientação da Senarc pelo atendimento do Cadastro Único nos CRAS, a SNAS induziu esse tipo de prestação do serviço ao vincular o financiamento do CRAS a presença de Cadastro Único nesse equipamento. A segunda característica é que, muito provavelmente tendo em vista que os municípios estavam utilizando profissionais vinculados aos serviços socioassistenciais para realizar atividades de Cadastro Único, a orientação incentivava a organização de equipes diferenciadas de atendimento do Cadastro Único e dos serviços.

Assim, se a utilização do IGD-PBF para a estruturação de equipamentos do SUAS no município não era vista como problema pela Senarc, a utilização dos profissionais contratados para os serviços para atender o Cadastro Único não era bem-vista para a gestão do SUAS. Nesse caso, as gestões municipais do Cadastro Único ficam sem a possibilidade de contar com um recurso federal estável para estruturar suas equipes de atendimento. O resultado da composição das diferentes orientações advindas tanto da Senarc, quanto da SNAS para a estrutura municipal do Cadastro Único será mais bem discutida na próxima seção.

A tabela abaixo mostra como foi a evolução do atendimento do Cadastro Único nos CRAS a partir do momento que a coleta dessa informação se iniciou. Por meio desses dados é possível perceber que embora não tenha havido aumento na proporção de CRAS

que realizam entrevistas para o Cadastro Único, houve um claro aumento na proporção de CRAS que prestam esse tipo de atendimento com equipe própria para essa finalidade, concernente com o indicador do IDCRAS, que premia os equipamentos que organizam equipe própria para realização de entrevistas para o Cadastro Único. Esse é um claro exemplo de uma ação que não teve participação sistemática da gestão do Cadastro Único, mas teve um impacto consistente na organização dessa política.

**Tabela 1** -Evolução do atendimento do Cadastro Único nos CRAS

Ano	Realiza Entrevista do Cadastro Único	% em relação ao total de CRAS	Realiza entrevista do Cadastro Único com equipe própria	% em relação ao total de CRAS que realizam entrevistas do Cadastro Único	Total de CRAS
2011	5.167	68,8%	2.493	48,2%	7.510
2012	5.470	70,6%	2.604	47,6%	7.751
2014	5.263	65,0%	3.514	66,8%	8.091
2015	5.492	67,3%	3.768	68,6%	8.160
2016	5.438	66,0%	3.890	71,5%	8.240
2017	5.657	68,4%	4.145	73,3%	8.272

Fonte: Censo SUAS

Nesse sentido, não é possível discutir a consolidação do Cadastro Único sem considerar as normativas do SUAS e as orientações dela decorrentes. Se no nível federal Cadastro Único e SUAS detém certa autonomia, isso não ocorre nas esferas municipais, responsáveis pelo atendimento à população. Desde os recursos repassados aos municípios à estrutura disponibilizada, passando até mesmo pelas diretrizes de atendimento, todas são vistas pelos municípios como subsídios federais para a implementação da política pública, sem uma delimitação tão clara entre o que é atributo do Cadastro Único e PBF e o que pertence à PNAS.

Todos os esforços de articulação com os municípios, sejam por meio da promoção da adesão ao Cadastro Único e ao PBF, com o financiamento para a gestão das ações, seja por meio dos incentivos induzidos pela consolidação do SUAS desenvolveram uma estrutura municipal significativa. Essa estrutura se materializa, principalmente, em equipamentos públicos específicos e profissionais contratados com a finalidade de atender as famílias que buscam se cadastrar e acessar os programas que o Cadastro Único dá acesso, em especial o PBF. A próxima seção descreve as principais características dessa estrutura.

#### **4.4 - Estrutura montada nos municípios**

A escolha de atribuir o cadastramento das famílias aos municípios fez com que as gestões municipais, embora não tivessem um papel importante na seleção dos beneficiários do PBF, passassem a ter centralidade no momento do registro dos possíveis participantes. E registrar famílias, embora pareça uma atividade aparentemente simples, com o preenchimento de um formulário padronizado, envolve uma série de questões como o aferimento da renda dos integrantes de uma família, a identificação de possíveis fraudes e o encaminhamento de situações de vulnerabilidade social para os serviços socioassistenciais.

Para realizar o cadastramento das famílias, os municípios precisaram desenvolver capacidades para mapear o seu território visando identificar locais de concentração de famílias de baixa renda ainda não cadastradas, contratar e capacitar funcionários aptos a realizar entrevistas para o Cadastro Único, utilizar sistemas de informações, organizar mutirões visando atender os prazos de atualização cadastral propostos pela gestão federal, entre outros. Embora a normatização que orientava a gestão do Cadastro Único fosse a mesma para todos os municípios, o desempenho aferido por cada um deles era bastante diferente, e as estratégias utilizadas para alcançar os resultados desejados também. (BICHIR, 2011; LICIO, 2012).

De acordo com pesquisa realizada por Rossetto (2018), considerando uma lista de atividades de planejamento, atendimento às famílias, monitoramento das atividades e encaminhamentos diversos, as atividades relacionadas a entrevistas das famílias nos locais de cadastramento e inserção dos dados no sistema são as que mais ocupam o tempo dos trabalhadores da gestão municipal. Em seguida, ressaltam as visitas domiciliares, mutirões e ações itinerantes com finalidade de inserção ou atualização cadastral e as atividades de levantamento do número de famílias que precisam ter seus cadastros incluídos ou atualizados e agendamento das famílias. De forma ainda significativa destacam-se o encaminhamento das famílias para emissão de documentação civil, serviços ou benefícios da assistência social ou para programas usuários do Cadastro Único, INSS ou outros; a verificação e resolução de pendências nos registros das famílias e pessoas e; emissão de registro técnico realizado após visita domiciliar com objetivo de averiguação cadastral (ROSSETTO, 2018).

Todas essas atividades são realizadas por uma rede de atendimento composta, de acordo com o Censo SUAS 2015<sup>9</sup>, por 11.908 locais que realizam inclusão e atualização cadastrais. De acordo com o Censo SUAS 2018, os principais locais de atendimento para realização de entrevistas de inclusão e atualização são a sede do órgão gestor da Assistência Social, os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e os postos exclusivos para cadastramento. Há mais municípios que realizam entrevistas de inclusão do que de atualização cadastral nos CRAS, o que indica que possivelmente, por esse local de atendimento ter como função acompanhar as vulnerabilidades da família de forma mais integral, ele tenda a realizar o primeiro contato com a família. Além disso, mais de 60% dos municípios responderam que realizam entrevistas no domicílio das famílias, também chamadas visitas domiciliares.

**Tabela 2** – Locais de atendimento do Cadastro Único

Local de atendimento	Entrevista para Inclusão Cadastral	Entrevista para Atualização Cadastral
Na sede do órgão gestor/Secretaria de Assistência	2518	2416
	45,46%	43,62%
Nos CRAS	3364	3062
	60,73%	55,28%
Em unidades/postos fixos exclusivos para cadastramento	996	970
	17,98%	17,51%
Em unidades móveis ou postos temporários	1079	1037
	19,48%	18,72%
Em outras unidades da Assistência Social	571	537
	10,31%	9,69%
Em unidades de outras políticas públicas	287	271
	5,18%	4,89%
No domicílio das famílias	3609	3445
	65,16%	62,20%
Total de municípios	5539	5539

<sup>9</sup> O Censo SUAS 2015 tinha sido o último que coletou informações sobre o número total de locais de cadastramento nos municípios.

	100,00%	100,00%
--	---------	---------

Fonte: Censo SUAS 2018

Em 2018, de acordo com a extração da base de entrevistadores cadastrados no sistema de Cadastro Único fornecida pela Caixa Econômica Federal (Caixa) que contém o nome, o CPF e informações de perfil dos entrevistadores, havia 38.562 profissionais registrados como entrevistadores do Cadastro Único. A maior parte dos entrevistadores têm ensino médio (59,78%). Em segundo lugar, estão aqueles que têm ensino superior (38,47). Apenas 1,76% dos entrevistadores cadastrados no Sistema de Cadastro Único tem apenas o ensino fundamental.

Quando confrontado com a informação do número de meses consecutivos que os trabalhadores realizaram entrevistas, o número de profissionais que aparentemente trabalha mais diretamente com o Cadastro Único diminui para pouco mais da metade. 5.005 profissionais (14,74%) não têm nenhuma entrevista registrada em seu nome ao longo de todo o período (*missings*). Apenas 30% realizaram entrevistas ao longo dos 12 meses analisados, o que mostra pouca estabilidade entre os profissionais que realizam as atividades.

**Tabela 3** – Meses consecutivos de trabalho dos entrevistadores do Cadastro Único

Meses consecutivos trabalhados	N	%
1 mês	2.654	5,12%
2 meses	2.508	6,50%
3 meses	2.457	6,37%
4 meses	2.307	5,98%
5 meses	1.979	5,13%
6 meses	1.849	4,79%
7 meses	2.218	5,75%
8 meses	1.582	4,10%
9 meses	1.371	3,56%
10 meses	1.632	4,23%
11 meses	1.442	3,74%
12 meses	11.558	29,97%

Total	33.557	85,26%
Sem informação	5.005	14,74%
Total	38.562	100%

Fonte: Elaboração própria a partir das extrações do Cadastro Único de 2017 e 2018.

Essa pouca permanência dos profissionais que realizam entrevistas na gestão do Cadastro Único pode se dar em função da pouca disponibilidade de recursos estáveis para contratação de pessoal. Como mencionado anteriormente, o IGD- PBF não é um recurso adequado para pagamento de salários, no máximo em ocasiões de contratação temporária. Além disso, as normativas do SUAS desincentivam que profissionais estáveis vinculados aos serviços realizem tarefas ligadas ao atendimento das famílias para o Cadastro Único.

A partir desse dado, é possível diferenciar os entrevistadores permanentes, ou seja, que realizaram entrevistas por mais de seis meses consecutivos, dos não permanentes, que por sua baixa frequência na realização de entrevistas devem realizar essa tarefa apenas ocasionalmente. Os entrevistadores considerados permanentes, ou seja, que realizaram entrevistas por mais de 6 meses consecutivos, somam 21.652 profissionais, o que corresponde a 56,15% da base.

Essa informação é confirmada pelo fato de mais de um terço dos entrevistadores registrados no sistema de Cadastro Único ter algum tipo de contrato temporário, o que indica fragilidade dos vínculos dos servidores. Em segundo lugar estão os servidores estatutários. Também é significativa a presença de servidores apenas comissionados e de empregados públicos celetistas. Quando se considera os entrevistadores em cada tipo de vínculo com a prefeitura, a proporção de entrevistadores permanentes é bem semelhante à proporção de quando se considera o total de entrevistadores. O único vínculo que se diferencia de forma mais substantiva é no caso de estagiário e aprendiz, que tem maior proporção de entrevistadores não permanentes. Essa diferença indica que embora esse tipo de profissional realize entrevistas do Cadastro Único, eles o fazem de forma mais eventual.

**Tabela 4** – Vínculo com a prefeitura dos entrevistadores do Cadastro Único

Vínculo com a prefeitura		Entrevistador não permanente	Entrevistador permanente	Total
Contrato temporário	N	5.449	7.994	13.443

	%	40,53%	59,47%	100,00%
Empregado público celetista	N	1.690	2.237	3.927
	%	43,04%	56,96%	100,00%
Estagiário/ Jovem aprendiz	N	1.285	1.058	2.343
	%	54,84%	45,16%	100,00%
Estatutário	N	5.146	5.681	10.827
	%	47,53%	52,47%	100,00%
Prestador de serviços terceirizado	N	1.363	1.908	3.271
	%	41,67%	58,33%	100,00%
Somente comissionado	N	1.977	2.774	4.751
	%	41,61%	58,39%	100,00%
Total	N	16.910	21.652	38.562
	%	43,85%	56,15%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir das extrações do Cadastro Único de 2017 e 2018 e registro dos entrevistados no sistema do Cadastro Único.

Quando considerada a proporção de entrevistadores permanentes por cargo e função, é possível identificar que os cargos que exigem formação mais especializada são também aqueles com maior proporção de entrevistadores não permanentes. É possível que esses profissionais sejam vinculados aos serviços socioassistenciais (assistentes sociais e psicólogos) e realizem entrevistas somente em situações mais complexas, quando é necessário fazer algum outro tipo de acompanhamento da família. Os cargos com maior proporção de entrevistadores permanentes são justamente aqueles que têm como função realizar atividades do Cadastro Único, como entrevistador, operador e gestor/ coordenador do Cadastro Único.

**Tabela 5** – cargo ou função do entrevistador do Cadastro Único

Cargo/ função		Entrevistador não permanente	Entrevistador permanente	Total
Agente administrativo	N	1683	2.186	3869
	%	43,50%	56,50%	100,00%
Agente social	N	379	392	771

	%	49,16%	50,84%	100,00%
Assistente social	N	2682	983	3665
	%	73,18%	26,82%	100,00%
Cuidador social	N	29	27	56
	%	51,79%	48,21%	100,00%
Entrevistador social	N	3.576	5.988	9.564
	%	37,39%	62,61%	100,00%
Estagiário/Jovem aprendiz	N	1.005	717	1.722
	%	58,36%	41,64%	100,00%
Gestor/ coordenador do Cadastro Único	N	1.149	2.742	3.891
	%	29,53%	70,47%	100,00%
Operador/Digitador do Cadastro Único	N	3.410	6.906	10.316
	%	33,06%	66,94%	100,00%
Orientador/ Educador social	N	669	540	1.209
	%	55,33%	44,67%	100,00%
Outros	N	1.472	929	2.401
	%	61,31%	38,69%	100,00%
Psicólogo	N	625	138	763
	%	81,91%	18,09%	100,00%
Recepcionista	N	231	104	335
	%	68,96%	31,04%	100,00%
Total	N	16.910	21.652	38.562
	%	43,85%	56,15%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir das extrações do Cadastro Único de 2017 e 2018 e registro dos entrevistados no sistema do Cadastro Único.

É possível identificar que a maior parte dos entrevistadores trabalham em CRAS e na Sede do órgão gestor. Os postos exclusivos são o local de trabalho de pouco mais de um terço dos entrevistadores. Somente uma minoria dos trabalhadores exercem suas atividades em outros equipamentos, como Creas/ Centro Pop, unidades de outras políticas e unidades móveis. Os locais que têm menor proporção de entrevistadores de modo geral

(Creas/ Centro Pop e unidades de outras políticas) são também aqueles que têm maior proporção de entrevistadores não permanentes. É provável que esses locais realizem entrevistas apenas ocasionalmente, em situações muito específicas. Apesar da pouca presença de entrevistadores em unidades móveis, metade deles são permanentes.

**Tabela 6** – Local de trabalho dos entrevistadores do Cadastro Único

Local de trabalho		Entrevistador não permanente	Entrevistador permanente	Total
CRAS	N	7.826	9.659	17.485
	%	44,76%	55,24%	100,00%
CREAS/ Centro Pop	N	800	146	946
	%	84,57%	15,43%	100,00%
Sede do órgão gestor	N	5.288	8.164	13.452
	%	39,31%	60,69%	100,00%
Unidade de outras políticas	N	291	78	369
	%	78,86%	21,14%	100,00%
Unidades móveis	N	133	133	266
	%	50,00%	50,00%	100,00%
Postos exclusivos	N	1.960	3.192	5.152
	%	38,04%	61,96%	100,00%
Outros	N	612	280	892
	%	68,61%	31,39%	100,00%
Total	N	16.910	21.652	38.562
	%	43,85%	56,15%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir das extrações do Cadastro Único de 2017 e 2018 e registro dos entrevistados no sistema do Cadastro Único.

Por meio dessa descrição é possível confirmar a grande inserção do Cadastro Único nas estruturas do SUAS do município, ao mesmo tempo em que se torna visível a precariedade das equipes do Cadastro Único. É possível afirmar que essa característica é própria das equipes do Cadastro Único, e não da gestão do SUAS como um todo. Isso ocorre porque existe regulamentada a exigência de determinados profissionais de nível

superior (assistente social, psicólogo etc.) e há financiamento para a contratação de profissionais.

De acordo com pesquisa de Satyro, Cunha e Campos (2016), nas equipes municipais do SUAS também é possível identificar vínculos não permanentes, principalmente nas regiões Nordeste e Norte, em Minas Gerais, principalmente no norte do estado, e em parte no Centro-Oeste. A informalidade prevalece entre os profissionais menos especializados, como os agentes sociais, que compartilham o perfil dos entrevistadores do Cadastro Único. Contudo, os assistentes sociais, por exemplo, têm predominantemente vínculos formais, o que pode indicar que a regulamentação pela presença de profissionais específicos na equipe tem alguma relevância na estruturação de equipes adequadas para o atendimento da população.

#### **4.5 - Conclusão do capítulo**

Esse capítulo apresentou a estrutura na qual se insere o Cadastro Único e Programa Bolsa Família, bem como relata os principais momentos dessas políticas. Por meio desse capítulo já é possível identificar algumas das dimensões apontadas nos capítulos anteriores para compreender a implementação dessa política.

Em primeiro lugar, desde o início, a implementação do PBF se deu em um contexto de bastante questionamento, o que, segundo a literatura, requer uma institucionalidade que viabilize a discussão das melhores soluções para resolver um problema e que possibilite acordos e pactuações. A decisão tomada, contudo, foi no sentido oposto, de insular a gestão dessas duas políticas, no mesmo movimento feito em momentos-chaves de expansão da cobertura da proteção social brasileira. No capítulo 2, se descreveu brevemente, por exemplo, que foi o discurso do insulamento e da competência técnica que justificou as decisões tomadas pelo Instituto Nacional de Previdência dos Industriais, que depois daria as bases para a construção do Instituto Nacional de Previdência Social. Essa parece ter sido a mesma tônica do insulamento da gestão do Cadastro Único e PBF na Senarc.

Contudo, diferentemente da política de previdência social, essas eram políticas previstas para serem implementadas de forma descentralizada a partir da cooperação entre os entes federados. Nesse sentido, se não foram definidos espaços de pactuação perenes, não se deixou de prever incentivos e meios de monitoramento para que as gestões

municipais e estaduais cooperassem no alcance dos objetivos definidos pelo Governo Federal.

Além disso, embora não tenham sido previstos espaços de pactuação entre a Senarc e os estados e municípios, eles estão presentes na estrutura do SUAS. Assim, nessas estruturas são tomadas decisões que, interferem diretamente na implementação dessas políticas, como diferentes formas de financiamento e orientações sobre como o serviço deve ser prestado.

A falta de fronteiras claras entre o que é PNAS e o que é Cadastro Único e PBF é ainda intensificada pelo fato de que estrutura que implementa essas políticas é a mesma. Em muitos dos municípios são nos CRAS que a população é atendida. Embora sejam contratados profissionais específicos para realizar as ações de cadastramento, e esse é um incentivo dado pela própria normatização do SUAS, profissionais do SUAS muitas vezes participam da implementação do Cadastro Único, mesmo que de forma esporádica.

Enquanto a PNAS, provavelmente por prever a participação dos implementadores da política nos processos de tomada de decisão, regulamentou fortemente a atuação dos diferentes profissionais na implementação da política, Cadastro Único e PBF não realizaram o mesmo esforço. Por isso, as equipes que atendem a população são caracterizadas por grande rotatividade dos profissionais, o que pode indicar dificuldades para manter um trabalho de contínuo e aperfeiçoamento do atendimento. Essa contudo, é uma hipótese que só poderá ser confirmada a partir da análise dos dados que será feita nos próximos capítulos.

Feita essa descrição do desenho institucional do Cadastro Único e PBF, podemos passar para a análise dos dados de pesquisa. Sabendo como se constituiu o Cadastro Único e PBF e os principais marcos desse programa, podemos partir para a compreensão da forma como foram tomadas as decisões sobre os processos de averiguação cadastral, objeto de pesquisa dessa tese. Esse é o esforço dos próximos dois capítulos.

## 5 - O NÍVEL CENTRAL – A POLÍTICA VISTA PELOS SEUS GESTORES

Esse capítulo apresenta os atores do Governo Federal que tomaram e ainda tomam as principais decisões sobre o Cadastro Único. Os atores situados na gestão federal do Cadastro Único reúnem características dificilmente encontradas em conjunto na burocracia estatal, tornando-se quase como um grupo modelo de servidores públicos: têm grande conhecimento técnico e especializado, são motivados, possuem afinidade com a política com a qual trabalham e possuem autonomia para criar regras e procedimentos para a política.

O capítulo busca alcançar o seguinte objetivo de pesquisa: identificar os valores dos gestores federais que orientam a tomada de decisão sobre como deve ser a implementação das averiguações cadastrais. Com isso, pretende responder a seguinte pergunta: Como e quais percepções de justiça e de proteção social orientam os gestores de médio escalão do Governo Federal ao longo do processo de regulamentação do Cadastro Único e dos processos de qualificação do Cadastro Único?

A partir da revisão teórica, esse capítulo associa as percepções dos burocratas de médio escalão sobre virtudes e defeitos do Cadastro Único às ordens de grandeza propostas por Boltanski e Thévenot (1999) e aos modelos de proteção social de Esping-Andersen (1990). Com isso, situa essas percepções específicas em formulações teóricas mais gerais que contribuem para a compreensão mais ampla do processo de implementação do Cadastro Único.

O capítulo está dividido em três seções. A primeira delas apresenta atores de médio escalão do Governo Federal que tiveram um grande papel na implementação do Cadastro Único e PBF. Descreve como foram recrutados e como percebem o seu trabalho. Trata-se de uma análise de perfil com o intuito de ressaltar que boa parte dos desafios de implementação do Cadastro Único e PBF não reside em dificuldades técnicas ou de falta de autonomia dos burocratas, pelo menos durante o período pesquisado.

A segunda seção analisa os valores enunciados pelos atores nas entrevistas, situando-os nas ordens de grandeza cívica e industrial propostas por Boltanski e Thévenot (1999). Também relata suas percepções sobre como o Cadastro Único e PBF se relacionam com as demais políticas do sistema de proteção social brasileiro, conectando-os aos modelos de Estado de Bem-Estar Social proposto por Esping-Andersen (1990).

Por fim, destaco os exercícios de reflexividade dos gestores de médio escalão que ocorrem principalmente quando existe um conflito entre os seus valores e a forma como

a política vai se estruturando ao longo do tempo. Os motivos pelos quais essa política se modifica serão tratados apenas no próximo capítulo, mas nesse capítulo já é possível identificar as posições dos gestores com relação às mudanças que eles mesmos precisam implementar.

### **5.1 - Quem são os atores de médio escalão no Governo Federal e como se enxergam?**

Na literatura sobre implementação de políticas públicas muito se fala sobre a capacidade técnica dos burocratas e da sua autonomia para a tomada de decisão. A ideia é que sem um corpo burocrático com condições técnicas nem autonomia para tomar decisões, mesmo que seja uma autonomia que se tem a partir da escuta de outros atores, o desenho da política, e por consequência a sua implementação, não seriam feitas da forma mais adequada (PIRES, 2012).

Em 2003, após o fracasso de uma das propostas que integrou a plataforma política para a eleição do presidente Lula, o programa “Fome Zero”, o programa Bolsa Família foi lançado para centralizar a administração dos programas de transferência de renda que se proliferaram na gestão anterior (Bolsa Escola Federal, Auxílio-gás, Cartão-Alimentação etc.). Ele foi formulado por um grupo ligado à Ana Fonseca, que tinha afinidade com as ideias de renda mínima. Por serem mais afeitos ao universalismo do que à política focalizada, se distanciavam das ações de controle, tanto de focalização, quanto de condicionalidades (MOURA, 2012).

O PBF, que à época já tinha passado a ser o carro-chefe do Governo Federal, passou a ser alvo de atenção da opinião pública, e sofreu uma crise de legitimidade justamente em função das falhas de focalização e acompanhamento de condicionalidades. Nesse contexto, houve uma grande reestruturação da governança do programa, bem como da equipe que o geria, que será mais bem detalhada na seção seguinte.

A saída de Ana Fonseca do Ministério de Desenvolvimento Social se deu em um contexto em que não existiam substitutos óbvios para ocupar sua posição. Sem a presença de nomes políticos ou acadêmicos com as credenciais para encaminhar a crise de legitimidade que ocorreu em 2004, Patrus Ananias, o então Ministro do Desenvolvimento Social à época, convidou Rosani Cunha para dirigir a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, responsável pelo Cadastro Único e Bolsa Família (MOURA, 2012).

Moura (2012) relata que a própria Rosani Cunha não era aventada para assumir o cargo que assumiu, visto que não tinha projeção política para isso. Foi ela mesma, em

uma viagem com o Patrus Ananias que se candidatou ao cargo, tentando convencê-lo de que tinha propostas para solucionar a crise de legitimidade que o PBF sofria. Convencido das propostas de Rosani para resolver o problema que tinha nas mãos, Patrus Ananias possibilitou uma mudança que resultou em uma situação em que o grupo de gestores federais possuía grande autonomia para desenvolver toda a institucionalidade que faria o Cadastro Único e PBF operarem (MOURA, 2012).

Rosani Cunha era uma funcionária da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental - EPPGG, com experiência em Articulação Federativa e na implantação do Cadastro Nacional de Saúde - CADSUS e do Cartão Nacional de Saúde durante o 2º mandato de FHC. Por meio dessa última experiência, teve contato com a implementação do Cadastro Único. Ela foi fundamental para recrutar uma equipe formada por gestores de carreira. Sua primeira ação foi nomear Lúcia Modesto, também EPPGG e com quem tinha trabalhado durante a experiência com o Cartão Nacional de Saúde, para a direção do Cadastro Único (MOURA, 2012). De acordo com uma servidora: *“Quando a Rosani Cunha, que era gestora, saiu da Casa Civil, ela trabalhava na Casa Civil, foi ser a titular da Senarc, ela trouxe um grupo de gestores muito grande. (...) Até então o MDS não tinha quadro.”* (Entrevista exploratória 2).

Além de servidores do Programa Bolsa Escola Federal, passaram a compor o quadro do Ministério gestores com passagem pelo Ministério da Saúde, da Casa Civil, Ministério do Planejamento e do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Esse é o perfil de servidores destacado por Carpenter (2001) que consegue exercer influência mesmo sem ter mandato justamente por já ter conhecimento sobre o funcionamento do Estado e ter experimentado soluções em outras iniciativas que podem ser transpostas para a política na qual passam a participar da gestão. Embora algumas pessoas relatem aproximação com movimentos sociais, não são pessoas com perfil de militância, seja em partidos ou em movimentos sociais, diferentemente de outros setores da política social (ABERS, 2019).

A equipe que Rosani Cunha compôs, *“sempre foi um povo que conhece as bases do governo todo, que sabe bem o que pode e o que não pode ser feito em termos de cruzamentos de bases.”* (Entrevista 28) Assim, diferentemente da equipe formada pela Ana Fonseca, cujo Secretário Nacional de Renda de Cidadania *“não era um cara de máquina, ainda mais federal, não era”* (Entrevista 108), passou a ter *“o corpo técnico altamente eficiente. A Senarc tem servidores efetivos, qualificados, (...) a maior parte, todas elas, elas vêm e ficam.”* (Entrevista exploratória 2).

O perfil dos servidores da Senarc, funcionários de carreira, permaneceu ao longo do tempo. Em 2015, a Senarc era composta por cerca de 170 servidores. Tinha em sua estrutura 28 cargos comissionados (16,5% do total), dos quais 13 eram ocupados por gestores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), 10 ocupados por funcionários de outras carreiras; e 5 ocupados por pessoas sem vínculo com a administração pública (OLIVEIRA & LOTTA, 2012).

As pessoas que passaram a trabalhar na Senarc em geral, e no Cadastro Único em particular, precisaram manejar a linguagem das bases de dados e sistemas de informática. Contudo, esse linguajar tecnocrático vem aliado a um discurso de direitos sociais e de gestão de políticas públicas. De acordo com uma servidora,

Para eu entender o que era de fato o Cadastro Único, demorou um tempo. No início, era um palavreado muito técnico, eu olhava o Cadastro muito mais como um instrumento técnico, uma base de dados, informações, estatísticas... Então para mim era uma coisa muito árida, (...) Eu falava “gente, o que é isso, onde eu fui parar?”... Só que aí por sorte também quando eu cheguei, (...) eu entrei exatamente nessa parte de trabalhar o processo de capacitação, a formatação do formulário e as novas orientações, o manual. Eu estava muito junto dessa discussão e com a evolução de tudo isso, eu fui percebendo que o cadastro era outra coisa, ele não era só uma base de dados, também não é só uma rede de atendimento, ele é um instrumento de inclusão muito poderoso. (Entrevista 50).

A percepção que os servidores têm do seu trabalho aliou assim, um viés técnico e um viés de direitos sociais. De acordo com uma das entrevistadas, “*o grande ganho da Senarc é que ela sempre foi mantida uma equipe muito coesa, coesa e técnica, muito técnica. Eu estou na Senarc desde o início, né, até hoje eu nunca conheci nenhuma indicação política de direção do titular da Senarc, que isso ajudou muito a gente chegar onde chegou*”. (Entrevista exploratória 2).

Essa fala destaca o sentido de técnico que caracteriza a identidade dos servidores da Senarc. São pessoas vistas como ocupantes do cargo em função da sua competência, e não de uma indicação política, por mais que as redes de contato entre os servidores tenham sido fundamentais para recrutar a equipe que formaria a Senarc. Isso parece lhe trazer legitimidade frente a seus superiores, como aponta Carpenter (2001), visto que estariam em uma posição de aparente isenção e seriam mais motivados por critérios técnicos do que políticos.

Ao mesmo tempo, de acordo com outra servidora: “*eu na realidade não consigo identificar na equipe quem tivesse uma preocupação com erro de inclusão maior do que com erro de exclusão. (...) Não tem nada que chegue próximo de um perfil conservador*”

*de política pública, entende? Não tem nada que chegue perto de alguma coisa mais liberal.” (Entrevista 43)*

Nesse sentido, para além de um trabalho que requer habilidades estatísticas ou de gestão de bases de dados, fazer parte da Senarc envolveu também, de acordo com uma servidora, uma afinidade de visão, que enfatiza a inclusão. Essa percepção de trabalho técnico aliado a um valor de inclusão se traduz em uma motivação de trabalho que dá resultados. São poucos os trabalhos que aliam técnica e visão de direitos e que permitem os servidores contribuírem para a formulação de regras e procedimentos, e na visão de servidores, essas características estiveram presentes durante a construção do PBF, como uma servidora destacou:

Do ponto de vista profissional, foi uma oportunidade única na minha carreira que eu tenho certeza que nunca mais vai se repetir. (...) Eu sei que não são muitas oportunidades que a gente tem para produzir uma mudança grande em termos de políticas públicas. E o Bolsa Família proporcionou isso. Então várias das mudanças pelas quais o programa passou entre 2010 e 2015, estão de alguma forma lastreadas em notas técnicas que eu produzi, sugestões que eu dei, trabalhos que eu desenvolvi. (Entrevista 38)

Por fim, essa motivação não se dá somente em função da possibilidade de construção da política, mas tem a ver também com o sucesso do PBF, comprovado por meio de pesquisas e de relatos de famílias. São pessoas que enxergam o resultado do seu trabalho na vida das pessoas, como as falas a seguir demonstram:

Os estudos mostram isso, redução da desnutrição, redução da mortalidade infantil. Mesmo com valores muito baixos, tem efeitos fortes no que se refere ao alívio imediato a pobreza e alcançando os mais pobres. A última pesquisa PNAD é incrível quando fala que mais de 70% dos beneficiários do programa estão entre os 20% mais pobres e isso é um dado que nos coloca como um dos melhores, uma das melhores performance do mundo e reforça mais uma vez a qualidade das informações do Cadastro Único. Então se a gente consegue chegar de maneira tão efetiva nos 20% mais pobres e até nos 40% mais pobres, com valores consideráveis, a gente consegue fazer, cumprir esse papel essencial, que é de apoio do ponto de vista da renda aos 20% mais pobres. (Entrevista 106)

Como eu digo para a equipe, se a gente tiver a dimensão do que a gente faz, dá muito orgulho no que a gente faz. Por que eu digo isso, se a gente encara isso aqui como mais um trabalho, a gente encarar os números que a gente lida todo dia, 13 milhões de famílias como mais um número, como mais uma estatística, talvez a gente não tenha a dimensão daquilo que a gente faz. Mas quando você pega a situação de uma família cadastrada, uma família beneficiária e entende o que o programa Bolsa Família representa para essa família, quando você conhece a família, entra na casa dessa família e vê a realidade sendo transformada por conta do programa Bolsa Família, aí que você percebe a dimensão do programa. Então dá um orgulho enorme de você olhar o resultado, olhar o impacto que isso está tendo nas famílias. (Entrevista 39).

Mais do que uma autoidentificação, o caráter técnico da equipe de gestores revela uma forma de atuar, sempre justificando seus argumentos e decisões (representações e práticas) a partir de critérios tidos como técnicos. No capítulo anterior se revela uma diferença entre o *modus operandi* do Cadastro Único e PBF e da PNAS, em que no caso das duas primeiras políticas as decisões são tomadas de forma insulada, mesmo que em algumas situações tenham sido feitas consultas a outros atores, e a PNAS se insere em um arranjo que contempla diferentes pactuações. A partir desses relatos é possível mostrar como os burocratas de médio escalão percebem a sua atuação a partir do discurso da efetividade (resultados na melhoria de vida da população), mais do que de um esforço de construção política.

Essa seção apresentou como a equipe da Senarc foi formada e como seus integrantes percebem o trabalho na Secretaria. Na próxima, serão aprofundados os valores dos servidores e suas percepções sobre o sistema de Proteção Social brasileiro e o papel do Cadastro Único e PBF nesse sistema. Por meio dessas duas primeiras seções, buscase mapear quem são e algumas das ideias que norteiam os atores do Governo Federal no médio escalão que desenvolveram os procedimentos de averiguação cadastral ao longo desses 14 anos.

## **5.2 - Percepções de justiça e afinidade entre valores pessoais e a percepção sobre os objetivos da política**

Os valores dos servidores são uma dimensão importante para analisar as decisões que tomam, principalmente em uma equipe que percebe a si mesma como capaz de realizar mudanças efetivas na política pública. As suas percepções sobre justiça, e como o Cadastro Único e o PBF colaboram para a promoção desse valor ajudam a compreender os sentidos que os gestores dão ao que fazem, e as motivações para as suas decisões. Além disso, podem ser chave para entender como eles se posicionam em situações de controvérsia. Isso porque, seus valores e percepções sobre a política podem ser utilizadas como subsídio para a construção de critérios de justiça que orientam a busca de soluções para os problemas que surgem no processo de implementação de uma política pública.

Em primeiro lugar, de forma muito geral, justiça para os gestores federais tem muita afinidade com o conceito de equidade, que busca lidar com as diferenças entre as pessoas buscando uma igualdade mínima. A justiça acontece quando se tem “*uma ação ou reação a partir dessas diferenças, compreendendo essas diferenças*” (Entrevista 39).

Esse tratamento diferente, contudo, se dá para promover alguma igualdade, ou seja, as pessoas “*são tratadas de maneira diferente para equalizar situações de adversidades*” (Entrevista 106).

Dito de outra forma “*é tentar igualar todos a mesma oportunidade, para acessar, construir capacidades individuais para que todos possam sair do mesmo ponto de partida*” (Entrevista 50). Assim, seria justo, “*dar mais para quem precisa, nesse sentido assim de tentar igualar as oportunidades, igualar os conceitos*” (Entrevista 109), considerando-a como integrante de uma sociedade, e por isso pode com ela contribuir: “*Acho que cada um tem a sua necessidade e pessoas têm capacidades diferentes para oferecer para a sociedade.*” (Entrevista 108). Assim, se considera “*o mesmo valor que você tem como cidadão e como indivíduo*” (Entrevista 43).

Apareceu, ainda, mas em menor recorrência, na fala de alguns gestores, um conceito ligado a condições mínimas, para que elas “*tenham o mínimo de condição de vida e o mínimo de oportunidade*” (Entrevista 38).

Já as pessoas que sofrem injustiça são aquelas que pertencem a algum grupo historicamente excluído, como “*pobre, preto, mulher, gordo, gay*” (Entrevista 43). Nesse sentido, embora considerem que as pessoas devam ser tratadas de forma diferente, “*se elas são tratadas de maneira diferente, no sentido de reduzir suas oportunidades, então é um processo injusto.*” (Entrevista 106).

Tratar diferentemente sem reduzir as oportunidades tem a ver com a reversão de um processo histórico de exclusão, ou seja, é necessário reverter situações estruturais de preconceito e falta de oportunidades. Como um servidor comentou:

“A gente tem que resgatar essa dívida que a gente tem com determinados grupos ou não? Então, acho que o grande debate que se dá de vez em quando em determinadas camadas da sociedade, determinados grupos da sociedade, é isso, a não compreensão do processo histórico que levou a determinados grupos a ter aquela realidade que a gente encontra. E são realidades e que são estruturais. Não é conjuntural. Então se você não tem um olhar atento sobre isso, uma grande chance da gente cometer algumas injustiças.” (Entrevista 39)

Agora pensando de forma mais específica, para os gestores federais: o PBF é um programa importante para prover as pessoas pobres do mínimo necessário, isso significa que “*o Bolsa Família tem realizado o seu papel maior de atendimento a uma parcela da população, que tem rendimento do trabalho insuficiente para, não digo para gerar o bem-estar, mas pelo menos para suprir necessidades básicas, mesmo com valores ainda baixos na minha opinião.*” (Entrevista 106). Uma das servidoras, inclusive afirma que:

*“para mim não existe nada que eu conheça no planeta que promova mais justiça em termos de atuar sobre populações de um histórico de pobreza e extrema pobreza.”* (Entrevista 107). Isso porque, o PBF veio a suprir uma lacuna no sistema de proteção social, de acordo com uma servidora: *“se você tinha capacidade de trabalho, era jovem, mas era pobre, você não tinha nada de proteção social no Brasil. Graças ao Cadastro e o Bolsa você conseguiu ter alguma coisa.”* (Entrevista 38)

Nesse sentido, embora quando perguntados sobre um conceito de justiça em abstrato, a maior parte dos gestores destacaram questões relativas à equidade, quando foram instigados a justificar porque o PBF promove a justiça, os mesmos gestores apresentaram argumentos relacionados à promoção de condições mínimas de proteção. Assim, se em abstrato a justificativa que se refere ao processo de reversão das desigualdades sociais é mais presente, no nível concreto, a justiça que essa política pública promove é atribuída ao seu potencial de promoção de proteção mínima.

O Cadastro Único, por sua vez, pode promover a justiça na visão de seus gestores ao ser um instrumento de diagnóstico e visibilidade da população mais pobre. Ele é visto por seus gestores como um instrumento capaz de monitorar a população, suas necessidades e dar subsídios para o desenvolvimento de ações com maior possibilidade de conduzir as pessoas a um patamar desejado. Nesse sentido, pode-se afirmar que o Cadastro Único é visto como um instrumento de poder pastoral, nos termos utilizados por Foucault (2004). Nesse sentido, é também um instrumento fundamental para a regulação da cidadania, porque permite identificar quais pessoas não estão tendo determinados direitos garantidos, possibilitando planejar e direcionar a oferta de políticas que garantam esses direitos a esse público, mesmo que ele não os reivindique.

Assim, o Cadastro Único é visto como uma *“uma radiografia, ele é um mapa da pobreza do país. (...) Quando um dia a gente sonhou que tínhamos uma ferramenta dessas? Para mim ele é exatamente isso. É o melhor instrumento socioeconômico para você chegar nessa parcela da população que até então ninguém sabia nem onde ela estava.”* (Entrevista exploratória 2) A importância desse instrumento é ainda maior porque *“o Cadastro vem dar visibilidade a esses 40% da população que não estão visíveis em outros registros administrativos e mesmo para uma parcela da população que está em outros registros administrativos, traz informações mais detalhadas, que nenhum outro registro administrativo traz.”* (Entrevista 106) Ao ser esse mapa da pobreza, o Cadastro Único é visto como uma política que permite que o Estado chegue até as famílias, ou seja, *“você pode mobilizar o poder público, fomentar ações, para que aquela família mais*

*vulnerável consiga chegar aos olhos do poder público.*” (Entrevista 106) Por isso, o Cadastro Único, se bem utilizado, é visto por uma gestora como promotor da justiça, pois:

a partir do momento que você chega mais próximo de uma realidade socioeconômica, uma dimensão socioeconômica, você tem aí um prato cheio para o estado promover todas as políticas, para que todos partam do mesmo ponto de partida. (...) Então nessa dimensão eu acho que o cadastro tem um potencial absurdo, se ele realmente for incorporado de uma forma séria, por um governo republicano, um governo que tenha como o foco redução das desigualdades. (Entrevista 50).

Se o PBF promove justiça porque garante proteção mínima, o Cadastro Único faz isso ao identificar as necessidades das pessoas e viabilizar o desenvolvimento de políticas que garantam os direitos dessa população. Nesse sentido, tem maior potencial de gerar equidade, se utilizado com esse objetivo. E é nessa potência que os gestores de médio escalão se apegam, visto que ela tem completa afinidade com seus valores de justiça.

Tanto a ideia de promoção de condições mínimas quanto a de equidade se vinculam à ordem de grandeza cívica que se justifica pelo bem comum. Busca-se diminuir as desigualdades a partir da solidariedade social, tendo em vista um ponto tido como moralmente bom. Isso não significa que a ordem de grandeza industrial que se justifica pela eficiência não esteja presente. Contudo, ela parece subordinada à que preza pelo bem comum.

E nesse sentido, as averiguações cadastrais são as principais ações orientadas pela ordem de grandeza industrial. Elas são vistas como ações necessárias para a boa gestão do Cadastro Único e dos programas que se utilizam desse instrumento, em especial o PBF. Para uma gestora: *“Eu não acho que são os processos de revisão e de averiguação que destacam pontos negativos ou pontos positivos. Eles são necessários, eles têm que ser feitos, fazem parte da boa gestão. Tem que ter continuidade e tem que ter aperfeiçoamento. Mas a exploração dos resultados desses processos vai corroborar, na verdade, visões anteriores a eles.* (Entrevista 106). Inclusive, a averiguação cadastral, de acordo com uma ex-gestora, já foi melhor aceita dentro do MDS: *“Dentro do MDS tinha até um certo prestígio isso, você representar, digamos, a averiguação, (...) porque as pessoas, muita gente não sabe lidar com base de dados, não faz esse tipo de, assim, de pensar o seu programa de uma forma integrada com as outras políticas, e portanto, sabendo quem são esses públicos em relação às outras políticas.”* (Entrevista 28). Assim, as dúvidas sobre o processo não têm a ver sobre fazer ou não averiguação cadastral, mas sim como fazê-la e quais atores envolver e como abordar a família nessa ação. Para uma gestora *“Acho um procedimento, acho averiguação um processo necessário. Não sei se*

*o desenho atual considera todos os atores envolvidos, da maneira que deveria. Não sei se é um processo que, atende a família como parte nesse processo.*” (Entrevista 25).

Embora a averiguação tenha seus méritos entre as gestoras, é importante destacar que ela tem suas ambiguidades. De acordo com uma ex-servidora: *“Então acho que a averiguação sempre viveu nessa dubiedade, uma que é a dubiedade, que você tem uma meta de 11 milhões de famílias, você tem que cuidar de incluir as pobres(...). Então estar alguém que não devia era de fato não estar alguém que devia. Então ela tem a dubiedade da inclusão e da exclusão.”* (Entrevista 43). Essa fala mostra, na verdade, um dilema próprio dos programas focalizados e com limite de beneficiários, não especificamente das averiguações cadastrais. Isso porque, se não houvesse um limite de beneficiários para o programa, mesmo que as averiguações identificassem inconsistências e culminassem na exclusão de pessoas, essa não seria uma justificativa plausível, porque a entrada de uma família em um programa não depende da saída de outra. Nesse sentido, a averiguação cadastral explicita aspectos do desenho dos programas sociais aos quais ela afeta que possivelmente não se revelam a priori.

Se a averiguação cadastral não é vista, por si só, como promotora de injustiça, o que geraria possíveis injustiças? Para uma gestora, as possíveis injustiças que o PBF promove se dão durante a sua operação, em função de seus princípios. A exclusão seria inerente a qualquer programa inserido em um sistema de proteção social. Em sua opinião:

O sistema de proteção social sueco é uma coisa absolutamente brilhante e sofisticada, só que ele exclui pessoas que ainda não tem nacionalidade sueca ou não tem a residência garantida. Então existem famílias que migram para lá e não conseguem ter acesso a nenhum tipo de benefício, portanto fica pedindo esmola na rua, porque foram excluídos por um sistema, que a princípio é universal e baseado em direitos. O Bolsa Família, por mais limitada a cobertura que ele tem, ele não exclui nem com base nisso. Então, não adianta, todo modelo de proteção social ele vai gerar sua própria exclusão e nesse sentido ele gera algum tipo de injustiça. Mas isso é no nível da operação. (Entrevista 38)

Por último, cabe atentar a qual é a percepção dos servidores sobre o papel do Cadastro Único e PBF no sistema de proteção social brasileiro. Quando se busca localizar o Cadastro Único no sistema de proteção social brasileiro, é possível perceber, entre as gestoras o dilema entre residualismo e universalismo. Isso é perceptível quando se observa que, apenas prover o mínimo é insuficiente para promover a justiça, mas já traz um alento: *“Não acho que a transferência de renda é suficiente para trazer justiça, mas ela traz um fôlego para a pessoa sair de uma situação de absoluta e total de escassez.”* (Entrevista 25). Essa visão ligada aos mínimos necessários para a sobrevivência se ajusta

a uma visão residualista de proteção social, que busca garantir mínimos sociais para aqueles que não tem outras formas de garantir condições dignas de vida (ESPING-ANDERSEN, 1990). Identificar o PBF a partir dessa visão não significa que se concorde com essa perspectiva, contudo, indica o papel do programa no sistema de proteção social brasileiro.

Embora se assuma o caráter residualista e liberal do PBF, isso não parece ser um grande problema, pelo menos para alguns gestores. Isso porque esse caráter residualista é um mal menor do que todas as desigualdades que o sistema de proteção conservador brasileiro reproduz. Assim, embora se possa desejar uma proteção social universal, o PBF não é visto como insuficiente por seu caráter focalizado. Nesse sentido, em vez de focar na proposta de se universalizar o PBF, deveria pensar em corrigir os problemas vistos como mais perversos no sistema de proteção social brasileiro. De acordo com uma ex-gestora:

O Brasil, o que nós fizemos foi introduzir uma proteção social focalizada, condicionada, num modelo de proteção social que não é liberal. (...)Se você pegar o quadro geral da proteção social brasileira, é o modelo conservador, que é potencializado pela informalidade da economia. Então você tem uma proteção social para quem está muito estruturado da economia e praticamente nada para quem está fora.(...) Na verdade uma boa parte da crítica que foi feita ao Bolsa Família, aquele viés liberalizante, é como se fosse, enfim, que você fosse criar um enclave liberal, que fosse contaminar tudo e acabar com a proteção social no Brasil. Ou que não, nós não podíamos fazer isso, nós teríamos que fazer um benefício de natureza universal que é a crítica que vem da esquerda ao Bolsa Família. Que é uma crítica ao meu entender muito pobre, a crítica que tem que ser feito a modelo de proteção social no Brasil é o caráter conservador, excludente, que mantinha somas incríveis de recursos, indo para a camada mais rica da população (Entrevista 38).

Nesse sentido, a focalização do PBF teria um efeito inclusivo, considerando o caráter excludente do sistema de proteção social brasileiro. Mais do que considerar o PBF como um meio de garantir um mínimo para a população pobre, há uma percepção de que o programa é uma forma de atender aquelas pessoas desprotegidas pelos mecanismos que a inserção no mercado formal garante.

As averiguações cadastrais reforçam esse viés, visto que identifica os integrantes das famílias incluídos no mercado formal de trabalho e, ao incorporar uma renda não declarada, ou não declarada completamente, acaba por excluí-lo do PBF e de outros benefícios que o Cadastro Único pode dar acesso.

Então eu acho que essa coisa, que é um pilar completo da proteção social, que é esse pilar da proteção do não contributivo, digamos assim, de quem não está protegido por uma renda de emprego, pela proteção que o emprego formal traz. É como se tivesse embutido uma intuição de uma justaposição em relação à proteção do emprego formal, da renda

que ele traz e das proteções derivadas. Então eu acho que era meio inescapável, isso é um pouco o desenho, sem ser dito que é o desenho, entendeu? (Entrevista 28)

Nesse sentido, mesmo que não explicitado, o Cadastro Único dificulta a sobreposição de proteções contributiva e não contributiva. Se essa característica era intencional ou não, não se sabe. Contudo, ao não se explicitá-la, abre-se a possibilidade para diversos questionamentos e decisões truncadas da própria gestão federal. Afinal, se a questão da complementariedade entre os dois sistemas não está em jogo, é mais difícil apresentar argumentos que solucionam os problemas enfrentados na concertação entre as duas proteções. Além disso, torna-se mais difícil identificar as disputas relacionadas à forma como se deve regular a cidadania no Brasil, e o debate volta-se quase que completamente para a questão da eficiência, como será apresentado nas próximas seções.

A partir dessa visão de integração entre a proteção contributiva e não contributiva, pode-se perceber, por parte dos gestores federais uma percepção que remete a uma integração entre política focalizada não contributiva e a proteção contributiva que se vincula ao mercado formal de trabalho. Embora com caráter residualista, esse caráter não é visto como problemático por seus gestores justamente porque vem a incluir um público anteriormente excluído de qualquer proteção estruturada. Veem como mal maior o conservadorismo do sistema de proteção brasileiro, que é melhorado a partir do desenvolvimento de uma política focalizada para quem não era coberto anteriormente.

Nesse sentido, na visão dos gestores, é possível identificar um Estado de Bem-Estar em transição entre conservador, baseado unicamente no seguro, para outro tipo de sistema, que integra políticas contributivas e não contributivas, universalista em sua essência, mas operacionalizado a partir de distintas políticas que atendem públicos diferentes.

### **5.3 - Conflito entre valores e práticas e reflexividade**

Se existe claro para os gestores um conceito abstrato de justiça e uma visão concreta sobre como o PBF e o Cadastro Único contribuem para a promoção da justiça, existem também situações na qual aparece o conflito entre esses conceitos abstratos e concretos de justiça e as práticas que implementam. Os motivos pelos quais essas práticas vieram a ser implementadas será discutido no próximo capítulo, contudo, é importante compreender como os gestores enxergam essas situações para identificar os seus esforços de intervenção no processo de implementação da política.

O que mais motiva esse conflito entre valores e práticas implementadas é a identificação de situações específicas nas quais se observam famílias sendo excluídas do PBF indevidamente. É no contato com os casos cotidianos de pessoas excluídas do programa que eles passam a se questionar. Como uma gestora comentou:

Cada vez (...) que eu entro no Facebook do Bolsa Família, que eu vejo uma família reclamando que foi excluída indevidamente ou que na visão dela foi excluída indevidamente ou que está passando necessidade, que o benefício foi bloqueado ou que não tem a informação adequada, ou que não compreendeu a informação que foi dada a ela em relação ao funcionamento do programa ou do cadastro, isso me leva a questionamentos. (Entrevista 106)

Se o contato com situações específicas de exclusão desperta o sentimento de conflito entre valores e práticas, esse conflito se intensifica quando é possível atribuir a exclusão a uma ação específica definida no nível federal. Não há como delegar a responsabilidade ao município, que estaria realizando o procedimento de forma errada, por exemplo. Essa auto responsabilização fica ainda mais evidente quando se percebe que os processos de averiguação cadastral geram sobrecarga aos municípios, que não teriam condições de operacionalizar todos os procedimentos definidos em tempo hábil para evitar um bloqueio ou cancelamento de benefício do PBF ou de outro programa social envolvido na averiguação cadastral. De acordo com uma gestora: “*Várias vezes eu já fiquei refletindo, será que a gente dá o tempo necessário (...), será que a gente oferece uma estrutura de governança real?*” (Entrevista 25). Essa fala revela que gestores do Cadastro Único e PBF suspeitam sobre um possível truque de implementação discutido por Dubois (2019), em que as intenções dos formuladores são impossíveis de serem implementadas na ponta.

Já com relação às famílias, existe a percepção de que elas são as que menos entendem o que está ocorrendo com seus benefícios, devido à falta de transparência dos processos. De acordo com uma servidora:

Eu acho que precisava que o Cadastro Único desse mais transparência em relação aos seus procedimentos dentro da própria base do Cadastro Único do sistema, para os municípios. (...) Eu acho que nesse ponto ele fica injusto, porque ele não dá a transparência para a família e para o município, em relação aos procedimentos que ele está tomando. (Entrevista 13)

Na visão de alguns dos gestores, mesmo quando utilizado para dar acesso a políticas públicas, a forma como Cadastro Único foi sendo operacionalizado gerou mais burocratização do acesso do que inclusão. De acordo com uma ex-gestora:

Mas o que eu questionava muito, como a gente estava dentro da ideia de, do Cadastro Único ser essa peça para acesso a vários programas, o que eu sempre me questionei que ele nunca foi. Que ele é, a verdade verdadeira, que ele é uma peça a mais para acesso a vários programas. (...) Então, não era o que a gente idealizava, no sentido de reduzir os custos de transações para as pessoas, reduzir a encheção de saco que o Estado faz em relação às pessoas e tudo mais, então isso me incomodava muito. (Entrevista 28).

Mais do que burocratização, o Cadastro Único poderá promover a exclusão: *“Hoje eu acho que ele está promovendo injustiça. Inclusive agora com BPC, eu não sei, BPC passou a ser obrigatório estar no cadastro, muitas famílias são muito vulneráveis, houve pouca mobilização para chamar as famílias para incluir e as famílias vão ter os benefícios cancelado.”* (Entrevista 50)

Assim o caráter inclusivo do Cadastro Único foi visto como ameaçado a partir do momento que este instrumento passou a ser utilizado para outras finalidades para além da inclusão. E essa finalidade, em geral, tem a ver com os controles das políticas que utilizam os dados do Cadastro Único, a partir da ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência. Dessa forma, uma gestora fez a seguinte fala:

o cadastro se transformou num instrumento de punição, num instrumento de eficiência. É muito difícil você falar em eficiência num sistema de proteção social, em que está trabalhando a proteção das pessoas mais vulneráveis. Claro, você tem que aplicar o recurso da melhor forma possível. Mas o cadastro está se prestando a só isso, a só ser um instrumento, então ele está muito mais como um instrumento de exclusão, do que de inclusão. (Entrevista 50)

Isso ocorre porque *“a partir daquela identificação (de inconsistências) eu já tenho uma série de procedimentos punitivos. (...), eu sempre me questionei um pouco, nossa, porque a gente vai ser tão punitivo assim.”* (Entrevista 25).

Essas duas falas revelam ambiguidades entre os objetivos do Cadastro Único: se por um lado o Cadastro Único é um instrumento de inclusão, por outro, é visto também como um instrumento de eficiência e promoção de focalização. Esses dois objetivos não necessariamente são contraditórios, mas ações que visam alcançar um desses objetivos podem prejudicar o outro. Se os gestores justificam o Cadastro Único e PBF a partir de valores da ordem do bem comum, toda vez que esses valores são subordinados a justificativas de eficiência, há um conflito entre valores e práticas implementadas, o que causa um esforço de reflexividade que motiva novas justificativas. Esse esforço pode ser feito individualmente, ou por meio de conversas coletivas entre os gestores da política. Também pode ser um trabalho mental bastante sofrido, que busca conciliar diferentes valores que norteiam a vida dos indivíduos (ARCHER, 2007)

E por que, para os gestores, em determinados momentos é necessário subordinar políticas orientadas pela ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum a argumentos de eficiência? Esse caráter punitivo da averiguação cadastral, para algumas das servidoras se dá para legitimar o PBF perante a sociedade conservadora. Para uma ex-gestora, a averiguação cadastral tem

um sentido de legitimar o programa frente aos olhos da classe média alta e carniceira de pobre. Porque, assim, numa sociedade muito conservadora ou você quebra tudo, faz reforma tributária, faz política de proteção social, obviamente mais, estruturalmente mais protetiva ou se você vai na linha pela qual que o governo PT optou que é uma linha mais reformista, despacita, é bom para todo mundo, tem que ser bom para o pobre e para o rico. Você precisa entender que existe uma elite preconceituosa com qual você vai ter que dialogar. Então averiguação tem muito isso de mostrar para a classe dominante, que um programa feito para pobres, pode ser bem gerido, ter bons resultados e tem uma avaliação de qualidade para tentar acabar com o discurso de que não tem controle e que é um discurso que retorna agora. (Entrevista 43)

Essa fala revela que as averiguações cadastrais, mais do que um processo de garantia de eficiência, são também um instrumento de legitimação de um programa constantemente questionado pela classe dominante. Coloca no centro do processo as disputas em torno de como deve ser regulada a cidadania no Brasil. Destaca que, para dialogar com quem questiona as mudanças no sistema de proteção social que o PBF promove, deve-se enunciar argumentos técnicos e de gestão orientados pela ordem de grandeza industrial. Nesse sentido, a averiguação cadastral é uma solução apresentada para avançar em uma controvérsia.

Após o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, para uma servidora, essa necessidade de legitimação frente à sociedade pareceu mais forte. A ideia era mostrar que o novo governo estava sendo mais duro com os fraudadores do PBF. Dessa forma: “*para mim era para o ministro dar uma resposta para a sociedade. Independentemente do que saísse, ele queria que saísse resultado, assim, que mostrasse que realmente tinha alguns erros, que foi o maior batimento.*” (Entrevista 50) Para isso, alguns critérios de identificação de inconsistências ficaram mais rígidos,

por exemplo, os nossos processos de averiguação, se você pega, a pessoa declarou há dois anos atrás que ela recebeu um salário-mínimo, (...) a gente dava uma margem de erro que podia ser essa valorização do salário-mínimo e podia entrar também alguns erros de coleta, erro mesmo do entrevistador. Nesse GT, foi explícito que não era para dar um centavo de diferença, se teve esse tipo de erro, essa família foi prejudicada. Então foram processos muito duros, que para mim era para dar uma resposta para a sociedade e não simplesmente para ver se de fato tinha famílias que estavam subdeclarando renda, que não mereciam estar no Bolsa. (Entrevista 50)

A necessidade de se legitimar frente aos críticos é vista, pelas gestoras, como a motivação da ênfase em procedimentos excludentes baseados na justificativa da eficiência. Contudo, essa postura acaba por descaracterizar o Cadastro Único e o PBF, visto que corrompe os valores que orientaram o desenvolvimento dessas políticas e até mesmo o sistema de proteção social ao qual eles contribuem. Se, na visão dos gestores, o Cadastro Único e PBF garantiam certa universalidade ao sistema de proteção social ao cobrir quem não era atendido pelo sistema conservador baseado no trabalho formal, a partir do avanço de práticas justificadas primordialmente pela eficiência essa universalidade se perde, e o que resta é o residualismo.

Ninguém vai ficar cadastrando para não ter benefício. Quando você na verdade está cortando benefício, está cortando pela averiguação e não está repondo. Quando você não repõe, já não é mais cadastramento contínuo. (...) Mas a ideia da universalidade, no sentido da pobreza pelo menos, está, sempre teve isso, isso está totalmente sendo destruído. Isso é grave. Daqui a pouco nós estamos assim, “ah não, vamos atender só oito milhões de famílias no Bolsa”, isso reduz drasticamente o Cadastro Único. Na hora que você começa a mudar a ideia do programa, que é não cobrir todos, ser o próprio Cadastro Único, não promove necessariamente justiça, ele promove um recorte que é justiça e injustiça. Porque na medida em que você determina quem é passível de ser o cliente da proteção social, você determina uma certa humanidade, um certo espaço de humanidade, tudo fora dali é desumano porque nem merece. Não merece dinheiro para sobreviver não. (entrevista 28).

Essas percepções são muito importantes para compreender o que estava em jogo nas construções de justificativas ao longo das controvérsias surgidas no processo de implementação do Cadastro Único e PBF. Os gestores federais que operacionalizam o Cadastro Único e PBF e que elaboram os procedimentos para a averiguação cadastral possuem percepções bastante complexas sobre essas políticas. Há uma visão compartilhada sobre justiça e o papel do Cadastro Único e PBF para a promoção da justiça, mas há também muitas críticas com relação a forma como essas políticas se encaminham. Para além de uma avaliação restrita sobre os objetivos do Cadastro Único e PBF, alguns gestores possuem avaliações sobre a inserção dessas políticas no sistema de proteção social brasileiro e como elas poderiam interagir com outras políticas.

Essas visões devem ser consideradas como pano de fundo para entender as interações entre os gestores da Senarc e outros atores que serão discutidas no próximo capítulo, apesar de não ser possível estabelecer correlações entre valores, percepções e atitudes, visto que o número de atores pesquisados é muito pequeno. Além disso,

compreender como processos de construção de políticas se dão envolve perceber que as ações dos atores são contingentes e não somente um resultado de suas crenças.

#### **5.4 - Conclusão do capítulo**

Nesse capítulo, a análise buscou responder a seguinte pergunta: Como e quais percepções de justiça e de proteção social orientam os gestores de médio escalão do Governo Federal ao longo do processo de regulamentação do Cadastro Único e dos processos de qualificação do Cadastro Único? Essa pergunta é importante porque nos permite perceber de onde partem as principais justificativas que orientam as decisões tomadas no nível central.

Se pensados nos termos das ordens de grandeza descritos por Boltanski e Thévenot (1999) a ordem de grandeza cívica, que se justifica pelo bem comum, é a que orienta as ações dos gestores de médio escalão. Embora orientados por valores muito definidos, os gestores do Cadastro Único se veem como atores eminentemente técnicos e refletem sobre a própria trajetória a partir de uma visão bastante positiva, valorizando o seu papel no sucesso da política. Essa avaliação da política, mais do que apontar o que deu certo e o que deu errado, legitima a política a partir de justificativas orientadas pela ordem de grandeza cívica.

Quando mencionam seus conceitos de justiça, as palavras que mais aparecem têm a ver com equidade, no sentido de tornar as condições entre os diferentes perfis de cidadãos mais igualitárias, mesmo que para isso seja necessário dar um tratamento diferenciado a essas pessoas. O Cadastro Único, ao viabilizar a identificação das diferentes condições das famílias e pessoas promoveria a justiça na medida em que permitiria desenvolver e ofertar políticas que busquem tornar as condições das famílias mais igualitárias.

Em conjunto com esse conceito de justiça que preza pela equidade, soma-se um conceito que se define pelo provimento de condições mínimas aos cidadãos. Esse conceito de justiça é mais bem associado aos objetivos do PBF que provê proteção àquelas famílias que antes não tinham acesso a nenhum outro programa social que garantisse seus meios de sobrevivência.

A ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência, está presente nos discursos dos gestores federais, mas subordinada à ordem cívica. É a ordem industrial que justifica as averiguações cadastrais, vistas como uma prática de boa gestão, necessária,

com potencial de melhorar a focalização do programa, mas que não deve se sobrepor ao princípio da inclusão do Cadastro Único.

A partir do momento que, para os gestores, passa a existir uma sobreposição da ordem industrial que se justifica pela eficiência, em detrimento da ordem cívica, que se justifica pelo bem comum, esses atores passam, em um exercício de reflexividade a questionar as decisões que estão sendo tomadas. Há um desajuste entre ordem de grandeza que orienta a ação e a ordem de grandeza que justifica a decisão de aumento das averiguações cadastrais. Nesse momento, nota-se a crítica às decisões tomadas.

Esse exercício de justificação e reflexividade impulsiona os gestores a pensar qual o papel dessas duas políticas no sistema de proteção social brasileiro. Para eles, não existiria contradição entre focalização e universalismo, quando a focalização tem o intuito justamente de ofertar políticas que garantem direitos àqueles excluídos do sistema de proteção contributivo. Contudo, quando a focalização é feita com o intuito de restringir a oferta de políticas para esse público já excluído, aí sim haveria conflitos entre focalização e universalismo, visto que restringe o exercício da cidadania indicando quem tem direito a ter proteção e quem não tem.

Nesse sentido, essas orientações de valores também dizem respeito a uma visão muito definida por parte dos gestores sobre como deve ser regulada a cidadania no Brasil. Nessa visão a proteção deve estar disponível a todos, e não há menção nenhuma à ética do trabalho em nenhuma das citações dos gestores federais. O valor da eficiência se dá apenas para controlar a oferta da política. Quando ele passa a justificar a restrição da disponibilização de políticas que garantem direitos, há um esforço de reflexividade que expõe conflitos entre os valores que orientam a ação, e os valores que justificam as decisões tomadas.

Porque as decisões são tomadas a partir de outras ordens de grandeza, só pode ser compreendido a partir da análise das interações dos gestores de médio escalão, tanto com o alto escalão quanto com outros atores, em especial com os órgãos de controle. Esse é o exercício do próximo capítulo.

## 6 - INTERAÇÕES, CONTROVÉRSIAS E OBJETIVOS MUTÁVEIS

Como visto no primeiro capítulo, a coerência entre os objetivos de uma política e as diferentes práticas que buscam alcançar esses objetivos torna-a mais fácil de implementá-la de acordo com as intenções do formulador. Contudo, como a própria discussão teórica já enunciou, a coerência entre objetivos e práticas é bastante difícil de se alcançar quando se trata de solucionar problemas complexos em um ambiente conflituoso. Isso porque quando o problema é complexo não há consenso sobre as possíveis soluções, o que dificulta pensar em objetivos delimitados para a política.

Como visto também nos capítulos anteriores, as políticas de proteção social estão imersas em diferentes disputas políticas. Vários foram os momentos que se buscou reconfigurar a regulação da cidadania do Brasil por meio da ampliação das proteções e desvinculação dos direitos à participação no mercado de trabalho formal. Isso não foi feito sem disputa e até hoje a legitimidade do PBF é questionada por diferentes atores da sociedade, seja a população em geral, seja pelas pessoas que atendem as famílias e até mesmo pelos próprios beneficiários, que questionam o direito de uma ou outra pessoa receber o benefício porque, em sua opinião, não seriam merecedoras desse direito.

Nesse sentido, esse capítulo busca destacar como o problema que a averiguação buscava enfrentar, imerso nesse contexto conflituoso, se modificou ao longo do tempo. Por isso, seus objetivos nem sempre eram claros, nem para os gestores que tomavam decisões sobre como ela deveria funcionar, nem para aqueles que os questionavam.

Essa falta de clareza sobre quais objetivos deveriam ser perseguidos induziu um processo experimental de busca de soluções para os pequenos problemas que se aventavam. Nesse capítulo se distingue o problema que a política precisa enfrentar, nos termos de Thoman, Treinn, & Magetti (2019), como veremos, pouco claro para os gestores e os problemas cotidianos da implementação da política, interpretados a partir de uma abordagem pragmatista (ANSELL, 2011).

Destaco três momentos da implementação dos processos de averiguação cadastral e argumento que nesses três momentos, os objetivos implícitos desse processo eram diferentes. O primeiro momento é o de formulação do programa, quando, nas palavras dos próprios gestores, “se buscava trocar os pneus com o carro andando”. Como indicam Oliveira e Lotta (2015), é a fase heroica do programa, quando tudo estava em construção

e a equipe de médio escalão tinha grande autonomia para propor e implementar arranjos experimentais.

O segundo momento refere-se ao esforço de ampliação da atuação do Cadastro Único por meio do Plano Brasil sem Miséria e regulamentação de seus conceitos e premissas. Era um período visto como de menor autonomia do corpo burocrático, porém com alinhamento ideológico entre os gestores de médio escalão e seus superiores.

Por fim, o terceiro momento é o pós-impedimento da presidenta Dilma Rousseff, quando aqueles que indagam a focalização do programa passam a fazer parte do governo. É um contexto em que os questionamentos internos se ampliam e passa a existir maior esforço do corpo burocrático para justificar suas ações internamente, o que gera, em algumas situações, conflitos internos.

Durante esses três momentos, os gestores de médio escalão precisaram conciliar duas ordens de grandeza, como chamam Boltanski e Thévenot (1999) para justificar essas ações. Em primeiro momento, havia uma ordem de grandeza predominante internamente, a cívica, que se justifica pelo bem comum, enquanto a ordem industrial que se justifica pela eficiência era bastante usada para responder os órgãos de controle. No segundo, em busca de manter a coerência discursiva, as ações orientadas pela ordem de grandeza industrial que se justifica pela eficiência ficaram em segundo plano, sem publicização, embora fossem realizadas. Já no terceiro momento, a ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum, que orientava as ações do médio escalão, já não repercutia no alto escalão, e mesmo as ações concebidas a partir dessa ordem de grandeza passaram a atender justificativas de eficiência, o que fez com que estes atores, em um exercício de reflexividade, questionassem os próprios conceitos forjados anteriormente.

Como será visto, os objetivos dos processos de averiguação cadastral nesses três momentos eram construídos ao longo das interações com o alto escalão e os órgãos de controle e a partir das controvérsias geradas a partir dos conflitos de ordens de grandeza. Como apresentado no capítulo sobre o desenho institucional, pelo fato de a gestão do Cadastro Único e PBF ser bastante insulada, a interação com os demais níveis subnacionais não foi incluída nessa análise.

### **6.1 - 1º momento (2004 – 2010): focalização do PBF**

Como apresentado em capítulo anterior, a Senarc insulou-se a partir da crise de legitimidade que o PBF sofreu no seu primeiro ano. Como dito no capítulo anterior, era

uma crise que ressaltava o erro de inclusão do programa, ou seja, as pessoas incluídas indevidamente. A partir do pragmatismo francês se pode considerar essa crise como a primeira grande controvérsia do programa, que forçou um esforço de justificativa por parte do Governo Federal perante seus críticos (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1999).

A gestão anterior, que orientava suas ações com base em uma perspectiva de renda mínima, possivelmente justificaria a falta de controles de focalização do PBF a partir de um modelo de avaliação baseado em uma ordem de grandeza cívica, fundada no bem comum. Contudo, o que se questionava quando se diagnosticava a falta de focalização do programa era uma ordem de grandeza industrial, baseada na eficiência e foi a partir das justificativas dessa ordem que a nova gestão passou a argumentar (BOLTANSKI & THÉVENOT, 1999). Isso foi feito por meio do argumento que apelava para a qualidade técnica da nova gestão.

É a partir dessa escolha que se poderá compreender a relação da Senarc com seus interlocutores. Justificativas ligadas ao universalismo, à renda mínima ou até à falta de necessidade tantos controles não foram os escolhidos pela gestão federal, visto que seus representantes (Ana Fonseca) perderam força. Isso não significa que a ordem de grandeza cívica ligada ao bem comum tivesse deixado de orientar a formulação do Cadastro Único e PBF, mas ela não era utilizada para responder aos seus críticos. O problema que precisava ser resolvido era uma crise de legitimidade causada pela má focalização do PBF. Se parte das denúncias tinha sido feita a partir de achados do TCU, era a partir dos questionamentos desses órgãos que a conversa seria feita. Com a chegada do grupo de Rosani Cunha, uma das primeiras ações foi a criação da Rede de Fiscalização, em conjunto com TCU e CGU (MOURA, 2012). Foi a partir dessa rede que se definiu os processos de averiguação cadastral, a partir de cruzamentos da base do Cadastro Único com outras bases do Cadastro Único, à época a Relação de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (VIEIRA, 2011).

Se o problema a ser resolvido era a focalização do PBF, a solução apresentada não poderia inviabilizá-lo. Não se poderia pensar em fracassar um segundo programa carro-chefe do Governo Federal, como tinha acontecido com o Programa “Fome Zero. Era a prova de fogo para o grupo de gestores de carreira que chegava no Ministério e não havia muita possibilidade de parar para pensar no que fazer a partir desse fracasso. Como afirmou uma ex-gestora:

Tem que entender também a trajetória, a coisa do fome zero já tinha naufragado. E a coisa do fome zero era muito mais digamos próxima das realidades das pessoas, e era muito

mais envolvente, envolvia as produções locais etc. Então essa solução Bolsa Família, transferência de renda era uma solução mais acachapante, vamos lá, nós temos que fazer acontecer, vamos registrar as pessoas e vamos pegar as suas declarações e vamos para frente (Entrevista 28).

Não havia em nível federal nem em nível municipal uma estrutura responsável por executar esse registro. Como apresentado no quarto capítulo, o SUAS ainda não estava sequer estruturado, com equipe para executar as atividades que o cadastramento das famílias requeria. Se considerarmos a experiência de outros países, que utilizavam visitas domiciliares ou coletavam informações suficientes das famílias que possibilitasse a utilização de *means proxy*, que são métodos de aferição da pobreza por meio de diferentes características da família, como despesas, patrimônio, escolaridade, para além do trabalho e renda, a estrutura disponível era ainda mais precária.

A partir da necessidade de construção de regras simples para operacionalizar o programa em larga escala, o registro da autodeclaração do responsável pela família no momento da entrevista, forma de coleta de dados do Cadastro Único é mantida. Não há a necessidade de comprovação documental nem de checagem por um servidor público por meio de visitas domiciliares. Apesar de ir na contramão de outros programas de transferência de renda latino-americanos, que utilizavam os *means proxy*, não se diferenciava significativamente de outros registros, como a declaração para fins de imposto de renda, em que a pessoa declara a sua própria renda e só precisa comprovar o declarado caso seja identificada alguma inconsistência. Como afirma uma entrevistada:

[...] Eu acho que a autodeclaração olhando a posteriori [...] é uma pegada do que é possível ser feito. [...] Essa a minha visão, óbvio, escuta: nós estamos no Brasil, num país de milhões e milhões de pessoas onde tem milhões e milhões de pobres morrendo de fome agora! [...] É uma coisa meio prática, assim. Precisamos agora dar dinheiro para as pessoas que estão morrendo de fome. [...] Depois a gente foi elaborando a posteriori, olha, por que não ser autodeclarado? Afinal, para todo o resto é autodeclarado, você percebe que todo o resto é autodeclarado, a não ser os salários ganhos no setor privado, que é o empregador que declara para você. Aí a gente foi sofisticando esse entendimento e delimitando bem esse conceito (Entrevista 28).

O relato da entrevistada ilustra bem o processo de experimentação que gerou a ação criativa. No caso, os servidores da Senarc tinham um grande problema à sua frente, que era o de registrar milhões de famílias para cumprir a meta de incluí-las em um programa que tinha a ambição de erradicar a pobreza no Brasil em quatro anos. Contudo, embora o Cadastro Único estivesse no centro de uma disputa, visto que era ele que viabilizava a focalização do PBF, a autodeclaração parece ter sido uma experimentação sem a necessidade de se justificar perante uma controvérsia, visto que, à essa época, a

autodeclaração ainda não era suficientemente questionada a ponto de se sentir a necessidade de desenvolver um argumento para defendê-la. Possivelmente, autodeclaração não era sequer vista como um conceito, como passou a ser vista posteriormente, apenas um modo de operacionalização do cadastramento tendo em vista as condições existentes. A própria justificativa surgiu a posteriori, a partir da percepção de outras experiências similares.

Porém, essa solução trouxe um problema: se a informação é declarada pela família, como garantir que as famílias não vão mentir a renda para conseguir se habilitar ao programa? É comum que registros autodeclarados tenham algum tipo de checagem de dados, a exemplo da malha fina da Receita Federal para a declaração de imposto de renda. Isso, aliado à precariedade com a qual a junção das bases de dados dos programas que deram origem ao PBF foi feita, trouxe grandes questionamentos a respeito da qualidade dos dados do Cadastro Único e a consequente focalização do PBF.

Além disso, como já mencionado, embora não houvesse questionamentos direcionados especificamente à autodeclaração, a principal crítica com relação ao PBF se referia aos problemas de focalização do programa, decorrentes da baixa qualidade dos dados. Se a autodeclaração era a solução viável à época, algo deveria ser feito em resposta a esse questionamento e a escolha tomada para isso foi a realização das checagens de dados a posteriori.

Mas, para realizar essas checagens de dados era necessário ter acesso à base do Cadastro Único, e como já mencionado anteriormente, o primeiro movimento da nova gestão foi solicitá-la à Caixa. À época, a Caixa alegava o sigilo dos dados, mas esse argumento foi questionado considerando a necessidade da nova gestão de qualificar os dados. Em seguida, era necessário obter equipamentos para processá-la. De acordo com uma assessora:

eu lembro que foi uma das grandes dificuldades que a equipe do departamento de cadastro, a Lúcia Modesto na direção, foi que a Caixa entregasse essa base de dados. Foi um dos grandes desafios dessa secretaria foi a Caixa abrir mão e entregar a base de dados, naquele momento. Hoje não há nem o que falar, mas naquele momento foi e outro grande desafio foi nós conseguirmos equipamentos que comportasse essa base de dados lá dentro do departamento, que só a partir daí efetivamente que a Senarc pode ver, olhar para essa base de dados e tomar daí em diante todas as providências necessárias para que o cadastro tenha se transformado no que é hoje. (Entrevista exploratória 2)

Com acesso à base do Cadastro Único, os gestores federais puderam ter a dimensão do que precisava ser feito e passaram a desenvolver os procedimentos que

deveriam ser tomados. Foram realizadas as primeiras averiguações cadastrais a partir de cruzamentos da base do Cadastro Único com bases de trabalhadores formais, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Se observarmos os atos normativos que regulamentaram esses processos, a autodeclaração ainda não aparece como conceito norteador das entrevistas do Cadastro Único. Como exemplo, temos que em 2007 e 2008, a família identificada em averiguação cadastral deveria apresentar carteira de trabalho ou alguma outra documentação que comprovasse que ele não tinha renda.

O que apareceu regulamentado no decreto 6.135 de 26 de junho de 2007 era o objetivo do Cadastro Único de promover a integração dos programas e políticas que utilizam seus dados. Mas como veremos, o sentido desse objetivo mudou ao longo do tempo. De início, esse objetivo parecia refletir o esforço de promover a inclusão das famílias no PBF a partir dos mesmos critérios, considerando que esse programa foi construído a partir da unificação de programas de transferência de renda que atendida públicos diferentes, mas com mesmo perfil. A fala a seguir destaca o que se entendia como esforço de integração que o Cadastro Único deveria empreender no seu início:

Você tem muita crítica ao Bolsa Família, muita na mídia. Era paulada de que não havia focalização, os benefícios eram justapostos, sobrepostos, então quando se pega o Cadastro, a que não se tinha acesso até então. Então o Cadastro chega no MDS no início de 2005, de fato você vê que era um cadastro que não permitia nem a atualização de registro. Então se tu tivesses que atualizar o teu, tu entravas duplicado. Então tinha muita família fora, família duplamente dentro. (Entrevista 43)

No início do PBF e do Cadastro Único, havia um vazio de regulamentação, e foram os próprios servidores que construíram essa regulamentação. De acordo com Bichir (2011), a partir de 2004 houve um ritmo intenso de normatizações do PBF, sendo o decreto 6135 uma delas. A ideia era regulamentar o PBF de forma que os gestores tivessem respaldo legal para implementar as ações. Essa regulamentação se dava, inclusive, tendo como objetivo a resposta às críticas. De acordo com uma gestora:

Esses dois movimentos de crítica a um suposto não acompanhamento das condicionalidades e de possíveis fraudes, levam a um debate da necessidade de regulamentação do programa que estava previsto na lei e que ainda não tinha acontecido. A partir desse movimento que a primeira minuta de decreto chega a Casa Civil para ser analisada e depois publicada. (Entrevista 106)

Embora vários aspectos da implementação do Cadastro Único e do PBF tenham sido regulamentados com o objetivo de respaldar legalmente os gestores federais, isso não ocorreu com a autodeclaração, o que indica que esse conceito parece ter surgido apenas como uma solução operacional. Embora tenham sido criadas justificativas a

*posteriori* para esse procedimento, não se revelou como uma prioridade política a ponto de querer institucionalizá-lo em forma de lei ou em qualquer normativo infralegal. O mais próximo disso foi a menção no decreto que dispõe sobre o Cadastro Único que as informações declaradas pela família serão registradas no formulário, mas não há uma explicitação de que essa declaração é suficiente para considerar que a informação prestada é verdadeira, como passou a supor o conceito de autodeclaração nos manuais do Cadastro Único.

O que foi institucionalizado explicitamente no decreto, foi o objetivo do Cadastro Único, de integrar políticas que usam seus dados e racionalizar o processo de cadastramento nas diferentes políticas, o que à época tinha um sentido bastante restrito de evitar sobreposições e justaposições que dificultavam a focalização do PBF. Essa integração não vinha no sentido exposto por alguns gestores do Cadastro Único de garantir alguma proteção às pessoas não inseridas no mercado formal de trabalho, e conseqüentemente, no sistema contributivo de proteção social. Esse objetivo declarado no decreto subordina o Cadastro Únicos aos programas sociais voltados para o público de baixa renda, a quem ele serve, mas não faz nenhuma menção ao sistema de proteção social de forma mais ampla.

O Cadastro Único, assim, seria um instrumento voltado para caracterização de famílias de baixa renda, e que a qualificação dos dados do Cadastro Único via checagens a posteriori seria um caminho para garantir a focalização do PBF. À essa época a autodeclaração ainda não estava consolidada como conceito, apenas como solução operacional. Talvez por ser vista como uma escolha técnica, não se encaminhou a institucionalização dessa prática, nem se explicitou o que seria priorizado a partir dessas checagens, se uma veracidade de dados comprovável por outras fontes de dados, a focalização adequada dos programas que utilizam os registros do Cadastro Único, ou algum outro objetivo que se pudesse aventar.

Embora a crise de legitimidade que motivou a mudança da equipe da Senarc tivesse sido superada e os mecanismos de checagens de dados tivessem sido definidos, a focalização do PBF permaneceu sendo insistentemente questionada pelos órgãos de controle. A averiguação cadastral de 2009 ocorrida por demanda do Tribunal de Contas da União – TCU, por exemplo, expôs o Programa Bolsa Família como um programa que beneficiava famílias com posses caras, como carros. De acordo com uma entrevistada, naquele ano os resultados da averiguação foram muito impactantes:

E o batimento com o Renavam (Registro Nacional de Veículo) foi muito chocante para nós. Foi o primeiro feito. Porque expuseram o programa na mídia como um programa que tinha gente com 20 caminhões, que tinha um Ford Focus. (Entrevista 43).

Diferentemente da resposta dada a outros questionamentos feitos à gestão do Cadastro Único e PBF, a solução encontrada, nesse contexto, não foi jurídica, a partir da regulamentação de procedimentos já realizados e que pudessem resguardar a equipe da Senarc. O que foi feito à época foi o levantamento de evidências empíricas para responder tal crítica. Para isso, os gestores do Cadastro Único buscaram formas de demonstrar que o problema não estava no Cadastro Único, e sim nas outras bases de dados com as quais o cadastro estava sendo comparado. Fizeram isso por meio de visitas à campo, que foram vistas por alguns dos gestores como marcos no entendimento de que a autodeclaração poderia ser melhor do que as informações contidas em outros registros.

E a Lúcia era diretora do Cadastro, optou por ir a campo, amostralmente, e por fazer um aplicativo. [...] Quando se foi à campo no Renavam, obviamente em uma amostra não probabilística, a gente foi em poucos casos, o que se viu foi que uma família que tinha 20 caminhões, se ela tivesse, era melhor ela dormir num dos caminhões. Moravam num barraco (Entrevista 43).

Essa fala demonstra que a resposta dada aos questionamentos feitos à qualidade da informação cadastral se deu, em geral, a partir da comprovação a partir dos termos indicados pelos órgãos de controle, de que a denúncia não se confirmava. O problema não estava no Cadastro Único, e sim nas demais bases. Mas isso era concluído a partir de uma confirmação *a posteriori* de que a informação cadastral era verdadeira, e não a partir de uma regulamentação de um processo de coleta e checagens de informações que protegeria os gestores desse tipo de crítica. Possivelmente, isso não foi feito porque, embora com o tempo passou a se acreditar que a autodeclaração trazia bons resultados, de início não havia segurança para se afirmar isso, o que não fez com que esse procedimento se tornasse prioridade para regulamentação.

A partir desses dados é possível demonstrar que, durante esse momento político, o objetivo dos processos de averiguação cadastral era garantir a focalização do PBF, minando qualquer questionamento à legitimidade do programa. Para isso, apresentou soluções vistas como técnicas, dialogando com quem questionava sempre nos mesmos termos pelo qual era feito o questionamento. Se o questionamento era que um beneficiário tinha um automóvel caro, não se contra-argumentava com base em leis e procedimentos previstos, até porque à essa época, escassa era a regulamentação própria do Cadastro

Único, menor ainda era a relativa aos processos de averiguação cadastrais. Pelo contrário, ia até o endereço registrado do beneficiário checar se ele tinha mesmo um veículo.

Nesse exercício, os gestores priorizaram a ordem de grandeza que se justifica na base da eficiência e deixou por um lado a ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum, pelo menos para responder os críticos. A disputa política acabou por ser encaminhada para uma disputa sobre qual a forma técnica e operacionalmente mais adequada de garantir a focalização do PBF, e não sobre como deve ser regulada a cidadania, embora este seja o resultado das decisões tomadas. No momento seguinte, a ordem de grandeza que se justifica com base no bem comum volta a ganhar força, o que faz com que os esforços de justificação pela eficiência sejam escondidos, o que será visto a seguir.

## **6.2 - 2º momento (2010 – 2016): gestão da inclusão e exclusão de famílias**

De acordo com Oliveira e Lotta (2015), seguiu a esse primeiro período do programa um momento de maior institucionalização do Cadastro e do programa, quando os gestores deveriam mais consolidar o que já tinha sido feito do que construir algo novo. Possivelmente esse período se deu junto com a eleição da presidenta Dilma Rousseff, que questionou muitas das questões que já estavam superadas pelo Cadastro Único. Todavia, por haver uma afinidade de princípios com a gestão anterior, havia maior facilidade para o convencimento do alto escalão:

Quando a Dilma entrou houve um questionamento muito grande, porque ela não entendia. E de algum modo as perguntas que ela fazia, eram perguntas próximas do que sempre se faz: “Ah, Bolsa Família, esse cadastro é ruim, não bate com pesquisa do IBGE, então é ruim”. Então você tem que fazer toda essa explicação. Obviamente que ainda com todas as limitações da gestão dela, (...) tinha uma ótica mais progressista na política pública, então você conseguia argumentar tecnicamente. (Entrevista 43)

Ao mesmo tempo em que havia maior questionamento por parte do alto escalão, havia uma direção com perfil mais centralizador. Diferentemente do Patrus Ananias, que quando comprava uma ideia, dava respaldo para a equipe técnica, sem a necessidade de saber de todos os detalhes “*a ministra Teresa Campelo, ela é uma ministra que tinha características muito próprias, onde ela procurava mergulhar nas questões das regras e como o programa funcionava. Ela participava das discussões, do debate, tinha prazer nisso e vontade de fazê-lo sempre*” (Entrevista 106). De toda forma, esse perfil da

Ministra não chegava limitar a atuação dos gestores federais, era mais uma postura questionadora do que limitadora.

O combate à extrema pobreza passou a ser a meta principal do Governo Dilma, que culminou no Plano Brasil sem Miséria e a estratégia de busca ativa, já mencionadas no capítulo anterior. O Plano Brasil sem Miséria trouxe um outro sentido para o objetivo de integração de políticas e programas. Se no contexto da unificação dos programas de transferência de renda em torno do PBF, a ideia é evitar sobreposição para melhorar a focalização do programa, nesse período, a ideia era concentrar políticas diferentes para o mesmo público, resumido na seguinte diretriz: “III - articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza”. Isso seria feito por meio do Cadastro Único, que seria “utilizado como instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil Sem Miséria.” (Brasil, 2011)

Se no período anterior era um problema ter uma família recebendo dois benefícios ao mesmo tempo enquanto outra, com mesmo perfil, recebia apenas um ou nenhum, no momento seguinte, com a criação de diferentes programas usuários do Cadastro Único, isso não era visto como um problema. Inclusive, foram criados outros programas de transferência de renda em complementação ao PBF para atender públicos específicos, como extrativistas e ribeirinhos. Nesse momento, é possível identificar um resgate da ordem de grandeza cívica que se justifica com base no bem comum. Não que ela estivesse ausente no momento anterior, o que seria impossível pelos próprios objetivos do Cadastro Único e PBF, mas o esforço de defender o PBF das críticas relativas à sua focalização induzia os burocratas de médio escalão a utilizar justificativas com base na eficiência.

No bojo da priorização da inclusão das famílias são realizados estudos sobre o perfil de renda das famílias pobres. Uma primeira conclusão a que se chega é que as famílias atendidas pelo Cadastro Único obtêm sua renda principalmente por meio do mercado informal de trabalho. Nesse sentido, entende-se que não faria sentido cobrar documentação comprobatória de renda desse público. Além disso, passa a se desenvolver uma justificativa moral para a autodeclaração, ligada ao direito da família de não ser cobrada de apresentar documentos que dificultem ou impeçam o seu cadastramento. É a partir desse entendimento, que a autodeclaração deixa de ser apenas uma possibilidade operacional e passa a ser um conceito que norteia os processos de cadastramento, que

embora não regulamentado em norma específica, passa a ser descrito nos materiais de capacitação de preenchimento do formulário e de gestão do Cadastro Único.

Esses estudos demonstram também que uma família pobre, por ter rendimentos auferidos muitas vezes por meio do mercado informal, em um mês pode ter uma renda mais alta, mas no mês seguinte, renda nenhuma (SOARES, 2009). Por isso, o cálculo da renda do trabalho das famílias passou a se basear em duas perguntas: quanto o integrante da família tinha recebido no último mês e quanto tinha recebido no último ano. A renda do último mês é comparada à renda do último ano dividida por 12 e a menor renda seria considerada. Assim, passou a se priorizar sempre a situação em que a família está mais vulnerável. (MDS, 2018)

A partir das pesquisas sobre volatilidade de renda, o PBF criou a regra de permanência, na qual uma família poderia aumentar a renda até meio salário-mínimo sem perder o benefício. Para isso ela teria que informar o aumento de renda ao Cadastro Único assim que ele ocorresse. Por outro lado, se a família fosse identificada em alguma ação de averiguação cadastral, ela perderia o direito a esse aumento de renda. (MDS, 2015)

Em função de todo o esforço de inclusão e manutenção das famílias no Cadastro Único e PBF, com o passar do tempo observou-se que em muitos municípios a estimativa de famílias pobres e extremamente pobres já estava incluída no Cadastro Único. Considerando que era essa a estimativa que subsidiava o cálculo do total de benefícios disponível aos municípios, isso significava que se as estimativas não fossem atualizadas, o programa não poderia mais crescer até não haver mais ninguém identificado como pobre. Foi nesse período que se começou a identificar um “fila de espera” para participar do programa, visto que o total de benefícios estimados como suficientes para erradicar a pobreza e extrema pobreza já estavam sendo atingidos em diversos municípios.

Com a regra de permanência você vai demorando, as pessoas vão deixando de sair, elas vão ficando porque até ali a gente não tinha se dado muito conta disso. Mas acho que quando chega 2012 e que você já tem ali os dois anos, você começa a ter gente que estava pressionando para entrar porque tinha renda para entrar, tem todo um processo muito grande que é feito com o Brasil Sem Miséria, de você fazer busca ativa, ir atrás, então você começa a ter uma pressão e você não tem como sair ou você expandir o programa. Então ali eu mesma vi, talvez você fazer uma auditoria, um controle, uma verificação de dados mais consistentes, você tem uma meta fixa, tem gente empurrando para entrar e uns ali que estão mais ou menos (...). A gente começou a tentar, vamos tentar trabalhar melhor, para que dentro da auditoria a gente identifique quem não é tão perfil para tirar. Então a gente começou, pelo menos na minha cabeça, quando a gente fez inclusive portaria para tudo isso, tinha essa característica de vamos aprimorar o mecanismo de verificação, para você tirar e poder entrar quem precisa. (Entrevista 109)

Nesse período, a gestão do Cadastro Único encontra-se em uma encruzilhada: a inclusão ainda era a tônica do governo, mas era necessários definir procedimentos para diminuir a fila de espera de pessoas com perfil para se habilitar ao PBF. Também não havia um movimento de renunciar ou mesmo atualizar periodicamente o limite dado pela estimativa de famílias pobres, mesmo que esse limite questionasse o discurso da inclusão. Foi nesse período que foram regulamentados os principais procedimentos de averiguação cadastral já apresentados em capítulo anterior.

Nesse contexto, é possível identificar um segundo objetivo para o processo de averiguação cadastral: viabilizar a gestão da inclusão e exclusão de famílias em programas sociais que utilizam o Cadastro Único. Isso significa que, sendo esses programas limitados em número de beneficiários, e as regras de habilitação baseadas na renda cadastral que integra um componente de volatilidade de renda bastante tolerante às variações de renda, era necessário construir um mecanismo de retirada das famílias dos programas sociais para a entrada de novos integrantes. E esse mecanismo seriam os processos de averiguação cadastral, regulamentados justamente nesse período.

Essa ação, contudo, deveria ser feita como apenas um procedimento burocrático, sem muita divulgação, porque parecia contra o plano de governo de erradicação da miséria. Não se queria evocar a justificativa da eficiência por medo dela contradizer a ordem de grandeza cívica que se justificava pelo bem comum. Nesse contexto, houve uma mudança importante na forma como o alto escalão passou a tratar as averiguações cadastrais. Tendo o combate à pobreza como a meta presidencial e já distante da crise de legitimidade que impulsionou a criação dos processos de averiguação cadastral, se deixou de publicizar os resultados destes, com a justificativa de que essas ações poderiam fragilizar o programa. De acordo com uma ex-gestora:

Então na época do Patrus, a cada averiguação que a gente fazia a gente chamava a imprensa, mostrava os resultados, mostrava o que tinha dado certo e o que tinha dado errado. Prestava contas. Na gestão Dilma isso passa a ser lido como um preconceito com os pobres, na minha perspectiva era uma prestação de contas. E você fica anos sem prestar contas disso, fazendo tudo. E crescendo com tudo, e organizando tudo. Mas sem prestar contas. (Entrevista 43).

Também foi nessa época que começa a ser negociada com a Dataprev, em antecipação aos questionamentos sempre recorrentes, a checagem de dados na habilitação do PBF, mas em função de dificuldades técnicas ela não foi possível em um primeiro momento. De acordo com uma ex-servidora:

Assinamos um contrato com a Dataprev, que não sei se ainda está vigente, mas assinamos um contrato com a Dataprev e o primeiro batimento que eles se comprometeram a fazer, era um batimento com a base de famílias habilitadas, ou seja, nós estávamos falando de fazer batimento com a fila. [...] A gente já estava em uma situação muito boa para iniciar. O problema é que a Dataprev, pelo que eu consegui acompanhar, a Dataprev não conseguiu fazer as entregas para gente de maneira minimamente adequada. [...] Minha posição como gestora era simples, eu hoje estou massacrando uma equipe para fazer batimentos de uma maneira extremamente desestruturada em que qualquer erro que ocorra pode resultar em responsabilização dessa equipe (Entrevista 38).

Assim, buscou-se antecipar soluções para os problemas de basear a seleção e permanência das famílias em programas sociais exclusivamente por meio da autodeclaração. Essa ação mostra que, o desenvolvimento da autodeclaração como conceito, para além de uma solução operacional, convivia com a busca por alternativas que contornassem a autodeclaração e que restringisse o acesso das famílias ao PBF a partir de um mecanismo de checagem de dados.

Além disso, a escolha por priorizar a variável renda em detrimento de outras dimensões ligadas à proteção que a família tem acesso colocou a gestão do Cadastro Único e PBF em uma berlinda. Como visto no capítulo anterior, a proteção social no Brasil se construiu tendo como dimensão chave a inserção no mercado formal de trabalho, que indica que tipo de proteção, contributiva ou não, a pessoa tem acesso. A variável renda passa a se tornar chave a partir das políticas de transferência de renda<sup>10</sup>, mas a interrelação entre esses programas e o sistema ainda estava em aberto.

Se a renda é volátil e as famílias sempre sujeitas à insegurança de renda, mas a estimativa de famílias pobres é limitada, há pressão crescente para entrada de novas famílias. A instabilidade da renda como critério de seleção e permanência de público da política passa a se revelar também uma instabilidade de critério de seleção e permanência desse público. Isso porque a regra de permanência, aliada às práticas de averiguações cadastrais, sem querer, fez conviver dois critérios de elegibilidade para o PBF. O primeiro, de que uma pessoa pode aumentar e diminuir renda que estaria protegida pelo programa. Contudo, se essa variação de renda se desse a partir da aquisição de um emprego formal não declarado, mesmo que dentro do prazo exigido para atualização cadastral<sup>11</sup>, e identificado em averiguação cadastral, a família perderia direito à proteção.

---

<sup>10</sup> Ainda que se existissem benefícios focalizados anteriores aos programas de transferência de renda, eles se atrelavam a outras variáveis, como a velhice e deficiência.

<sup>11</sup> De acordo com a Portaria 177 de 16 de junho de 2011, é considerado cadastro atualizado: o registro familiar que, no prazo máximo de dois anos contados da data de sua inclusão ou última atualização no CadÚnico, foi objeto de alteração de informações específicas.

Essa convivência de critérios se tornaria mais explícita a partir da intensificação das averiguações cadastrais, a partir do momento que se ultrapassa a meta de famílias incluídas no Cadastro Único.

Ao não se considerar outras formas de proteção, passa a ser muito mais difícil identificar formas de excluir famílias da proteção garantida pela transferência de renda em um contexto de limite de famílias que poderiam ser incluídas no programa. A única solução viável seria pela renda autodeclarada. Ora, se a renda é instável, é contraproducente exigir que a cada movimento de renda o cidadão seja responsável por declarar a renda do instante ao Cadastro Único.

Por meio do Plano Brasil sem Miséria, houve de ampliação do objetivo de integração de políticas, que passa a ser, além da prevenção de sobreposições, a concentração de esforços em públicos definidos. Embora o conceito de integração tenha sido ampliado, será somente no próximo momento que passa a se considerar, ainda que timidamente, uma integração com o sistema de proteção social como um todo. Isso somente será feito porque as premissas construídas até então, principalmente aquelas relativas à volatilidade de renda da população pobre, serão facilmente questionadas visto que, tendo a instabilidade como seu elemento definidor, dificulta a sua operacionalização.

Esse momento também é marcado por contradições entre discurso de inclusão e os limites dados pelas escolhas feitas. Motivado pelo discurso da inclusão, o alto escalão restringiu a divulgação das ações de controle de qualidade dos dados do Cadastro Único. Não houve uma saída para conciliar duas ordens de valor distintas: a cívica, que se justificativa pelo bem comum e a industrial, que se justifica pela eficiência e com isso o que foi feito foi esconder do grande público as ações que se justificavam pela eficiência. É possível supor que essa restrição se deu porque a divulgação poderia explicitar o limite da inclusão, visto que além de um procedimento de controle, as averiguações cadastrais tornaram-se também um procedimento de rotação de famílias para o PBF. Essa contradição foi explicitada quando a inclusão deixou de ser a prioridade do governo e o discurso de aprimoramento da focalização e do combate à fraude passou a ser disseminado como uma novidade.

### **6.3 - 3º momento (2016 – 2018): garantir fidedignidade dos dados**

O impedimento da presidenta Dilma Rousseff mostrou os desafios dessa estratégia de falta de divulgação dos instrumentos de qualificação dos dados do Cadastro Único e

focalização do PBF e a equipe da Senarc se viu questionada de forma mais contundente. Acumulados seis anos sem publicizar os resultados dos processos de averiguação cadastral para atores de fora da gestão do Cadastro Único, construiu-se a narrativa de que o Cadastro Único e o PBF tinham sérios problemas de focalização.

A partir desse ponto, se inicia um novo período de relação entre médio e alto escalão. O médio escalão, bastante estável ao longo de todo o período de implementação do Cadastro Único e PBF, permaneceu. Mas o alto escalão, era completamente diferente, e tinha posições bastante críticas ao PBF. O questionamento referente ao erro de inclusão ganha força e determina as principais decisões que são tomadas em seguida.

Contudo, embora esse período se defina pela mesma controvérsia que motivou o insulamento burocrático que caracterizou a Senarc, não se pode dizer que seus desdobramentos foram os mesmos. Em primeiro lugar, a burocracia de médio escalão não tinha autonomia de decisão, visto que era vista com desconfiança pelo alto escalão recém-chegado. Contudo, se havia restrição de autonomia por parte do corpo burocrático, havia acúmulo de experiência que possibilitava antecipar soluções aos questionamentos feitos a seguir. Era uma equipe que já estava calejada de responder sempre aos mesmos questionamentos e já tinha, inclusive, negociado soluções que viriam a ser implementadas posteriormente.

O questionamento feito aos gestores federais se deu em função da mudança de agenda dos novos atores do alto escalão e do grupo que os assessorava. De acordo com uma gestora: *“O ministro vem do legislativo, de um partido que fazia parte do governo Dilma, mas de uma ala que era muito crítica algumas ações do governo, especialmente na área social, o PMDB do Rio Grande do Sul, ele tem ligações e tinha ligações com uma parcela da academia que tinha algumas críticas ou que sempre quis participar, deixar sua marca dentro do programa Bolsa Família.”* (Entrevista 106)

Além disso, de acordo com a gestora:

A agenda pós-impeachment, especialmente, no início ali nos meses de junho, julho e agosto de 2016, ela se concentra num debate em torno dos possíveis erros de inclusão do programa. Ou seja, da necessidade de identificar dentre os beneficiários do programa, pessoas que não tinham perfil para atender. O discurso vem muito forte nessa linha, você tem atores que trabalharam no período ali de junho, julho e agosto, para reforçar essa agenda tanto na academia, quanto no Ministério Público. (Entrevista 106).

Essa fala mostra também que se a ordem de grandeza industrial, que se justificava à eficiência, era utilizada para dialogar com atores externos que questionavam o Cadastro Único e PBF, a partir desse momento ela precisou ser usada para justificar as ações frente

atores do próprio ministério. A ordem de grandeza cívica, que se justificava pelo bem comum, parecia ter sido deixada de lado pelo alto escalão, embora ainda orientassem as opiniões do médio escalão sobre como deveriam ser os procedimentos de averiguação cadastral. Esse é o momento, portanto, que se percebe maior reflexividade desses integrantes, visto que os valores que orientavam a sua ação têm pouquíssima aderência entre aqueles que autorizam as decisões que precisam ser tomadas.

Nesse contexto, surge a proposta de se realizar um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) para alinhar a metodologia de cruzamento da base do Cadastro Único com outras bases do Governo Federal com outros órgãos governamentais e órgãos de controle. A dinâmica interna desse grupo, contudo, foi definida pelos próprios participantes, com a possibilidade de a equipe da Senarc opinar sobre quais rumos a ação deveria tomar. De acordo com uma gestora: *“foi o caminho que o corpo diretivo, que a chefia do MDS deu (...). A decisão foi dada. Mas a decisão depois de qual a melhor metodologia, isso a gente teve dentro do grupo espaço para negociar e decidir conjuntamente.”* (Entrevista 13).

Nessa fala, a mudança de agenda não modificou muito profundamente a forma como a Senarc trabalhava. As discussões podem ter resultado em formas diferentes de realizar os cruzamentos da base do Cadastro Único com outras bases de dados, mas isso não se deu em função de uma ordem de um superior, mas a partir da discussão com os integrantes do Grupo de Trabalho. De acordo com uma servidora: *“Era uma coisa que a gente discutia, olha, entendemos, as pessoas falavam, é melhor fazer, já que a gente está sendo questionado sobre divergência cadastral, vamos fazer uma coisa mais rígida. E a gente concordava, ok, se o grupo achava que esse era o melhor caminho, vamos fazer então dessa forma.”* (Entrevista 13)

Dessa forma, houve na equipe um sentimento de que o GTI não foi algo novo para a gestão do Cadastro Único, na verdade, até fortaleceu alguns processos já rotineiros. De acordo com uma servidora: *“a gente já fazia cruzamento de base de dados, mas de uma forma muito isolada. (...) O GTI deu essa coisa para a sociedade e as reações que a gente via muito, se você entrar em reportagem, ver comentário, agora está fazendo fiscalização. Como se a gente nunca tivesse feito isso antes. Então para nós nos fortaleceu, porque deu visibilidade para aquilo que a gente sempre fez”* (Entrevista 13)

Inclusive, a capacidade da equipe da Senarc de apresentar argumentos vistos como técnicos para as decisões tomadas impediu que os críticos do PBF alterassem o seu formato. De acordo com uma gestora: *“A própria equipe da Senarc foi um ator importante*

*na defesa do trabalho que estava sendo feito e mostrou isso de maneira muito competente ao desmontar premissas dos estudos que estavam sendo realizados, tanto pela academia, quanto pelo Ministério Público.”* (Entrevista 106).

Se o GTI não mudou muito o *modus operandi* dos processos de averiguação cadastral, os novos questionamentos dos órgãos de controle passaram a ter outro viés. Após um período de intensa expansão do público cadastrado para participação em políticas que não se restringiam ao PBF, eles deixaram de centrar na focalização do programa e passaram a questionar a fidedignidade dos dados cadastrais. Se o Cadastro Único passou a utilizar o discurso da qualificação dos dados para além da focalização dos programas usuários, os órgãos de controle passaram a fiscalizar o Cadastro Único a partir do mesmo critério. Mas como não havia um critério preciso e regulamentado a partir da explicitação de uma escolha política sobre o que era considerado um cadastro qualificado, os órgãos de controle definiram seus próprios critérios. E para eles, saber se uma pessoa omitiu informação seria fundamental para avaliar a qualidade das informações.

A partir do próprio argumento dos gestores do Cadastro Único de que uma inconsistência pode ser tanto em função de desatualização cadastral quanto em função de má fé do Responsável Familiar que presta as informações, e na medida em que os órgãos de controle foram adquirindo maior capacidade técnica e força política, a CGU passou a discriminar nos cruzamentos de bases de dados justamente as famílias com indícios de má fé. Estas seriam as que declararam renda divergente da contida em outros registros em uma inclusão ou atualização cadastral ocorrida após o início do evento que garantia renda (vinculação a um trabalho formal ou recebimento de benefício). Para uma servidora:

A CGU foi então aprendendo a fechar o cerco. [...] Então ao final desse processo a CGU estava verificando a data de entrada no emprego formal, pela renda que ela achava de membro familiar, e a atualização cadastral, a última data de atualização cadastral e se essa atualização cadastral tinha acontecido depois da obtenção da renda. Então, ela começa agora no final a apresentar para a gente só esses achados. [...] Aí não tem jeito, se ela identifica uma renda nova, não lançada e essa renda foi obtida antes da última atualização cadastral, significa que a família omitiu essa renda (Entrevista 107).

No bojo do discurso de que o Cadastro Único deveria servir como instrumento de seleção de beneficiários para diferentes programas voltados para a população de baixa renda, a CGU passa a questionar por que as ações de qualificação do Cadastro Único priorizam o PBF, deixando de lado ações voltadas para todos os usuários deste instrumento. De acordo com uma gestora *“a gente começa a perceber dentre as interpretações da CGU, alguma percepção, alguma vontade de responsabilização dos*

*gestores do Cadastro Único, por eventuais falhas no processo de concessão ou de manutenção de benefícios pelos programas que utilizam o cadastro.” (Entrevista 106).* Esse é um questionamento que deixou os gestores da Senarc surpresos, pois ao contrário do que sempre foi feito, as críticas recaíram contra o Cadastro Único e não contra o PBF. De acordo com uma gestora: *“em dez anos do Bolsa que estou no Bolsa, é a primeira vez que o Bolsa não é o centro. O olhar foi bastante voltado para o Cadastro e nesse olhar para o Cadastro, o que eles passaram para além de questionar alguns conceitos, eles passam a valorizar a questão desse batimento prévio.” (Entrevista 25).*

Embora os gestores da Senarc tenham visto com surpresa essa cobrança por parte dos órgãos de controle, ela é um desdobramento lógico da evolução do próprio Cadastro Único. O que não parecia estar claro para os gestores da Senarc era como defender o Cadastro Único frente aos questionamentos feitos, porque sempre se justificou a qualidade dos dados Cadastro Único pela qualidade da focalização do PBF. Para além desse critério, não foram definidos critérios precisos que pudessem aferir a qualidade dos dados do Cadastro Único, o que possibilitou que os órgãos de controle definissem seus próprios critérios.

Além disso, se no momento anterior o objetivo principal dos processos de averiguação cadastral era gerir a inclusão e exclusão das famílias do PBF, nesse momento a gestão do PBF passou a realizar procedimentos autônomos de gestão da inclusão e exclusão de seus beneficiários. Passaram a ser realizadas, para além do processo anual de averiguação cadastral, verificações adicionais das famílias já beneficiárias e das habilitadas que ainda não participam do programa, ou seja, da fila de espera do PBF. Essas últimas passariam a ser impedidas de receber o benefício, mesmo tendo o perfil para isso caso tenham sido encontradas divergências de informações. Se antes essas ações não eram feitas porque o cruzamento de dados que deveria ser automatizado ficava nas mãos de servidores que poderiam cometer erros e ser responsabilizados pela concessão ou cancelamento de benefícios, após o GTI, foram automatizados muitos dos batimentos, que passaram a ser implementados pela Caixa Econômica Federal ou pela Dataprev, que tinham mais recursos tecnológicos para isso. De acordo como uma gestora:

Então hoje eu trabalho no Bolsa com a perspectiva de que até o final do ano eu tenho que executar uma averiguação mensal da folha. A partir do momento que terminou o GTI eu já comecei a executar um batimento prévio e impedir o ingresso das famílias que tivessem inconsistência, para além do que eu já fazia na averiguação. Eu já pegava o público da averiguação e impedia que entrasse no Bolsa até que atualizasse o cadastro. Eu passei a pegar o batimento da RAIS e do CAGED e a base de óbitos e impedi o ingresso no

programa enquanto ele estivesse ou com uma inconsistência ou tivesse com uma pessoa na base de óbitos. Então essas pessoas não têm concessão de benefícios. (Entrevista 25)

Essa fala mostra que, a partir do GTI e do desenvolvimento das ações planejadas no momento anterior, a gestão do PBF já tinha outros mecanismos de gerir a inclusão e exclusão das famílias do programa, dependendo menos dos processos de averiguação cadastral para isso.

Contudo, se os processos de averiguação cadastral não eram mais fundamentais para fazer andar a fila de espera do PBF, ainda existia a expectativa, pelos próprios servidores do Cadastro Único de promover a pauta da integração de bases de dados, ainda incipiente na Senarc. Para eles, as ações de qualificação deveriam ser inseridas no próprio sistema de cadastramento para que estivessem disponíveis para todos os atores que utilizam este instrumento. Como uma gestora afirma: *“Tem as discussões da necessidade de revisão dos sistemas na possibilidade de criação de outras marcações de inconsistência, que gestores de outros programas possam visualizar a partir da utilização do Cadastro Único.”* (Entrevista 106). Essa possibilidade de integrar os dados das outras bases no próprio Cadastro Único, como indicado na fala abaixo, já era um desejo dos gestores do Cadastro Único, ainda pouco priorizado na gestão da Senarc:

[...] com essa possibilidade de integrar essas bases de dados no planejamento eu tenho a oportunidade de melhorar o próprio processo de cadastramento. Ao invés de ficar mandando a família voltar várias vezes no ano, [...] abre essa possibilidade que talvez eu tenha de trazer essas bases de dados, posso ir lá, fazer os cruzamentos e dar uma resposta para família na hora que ela está incluindo ou atualizando, que é o que a gente sempre quis. Essa perspectiva nossa não mudou do GTI para cá, a gente sempre quis isso antes do GTI. A própria equipe já tinha amadurecido essa evolução do cadastro, a necessidade de fazer checagens com menos tempo, o GTI só externaliza aquilo que a gente já lia (Entrevista 13).

A fala da gestora mostra que a autodeclaração esteve sempre limitada à impossibilidade de substitutos operacionais; ou ao menos indica que esse conceito orientador da coleta de informações não era consensual dentro da própria Senarc. Quando se começa a aventar a possibilidade de integrar dados de outras bases de dados aos registros do Cadastro Único, se assume que essa poderia ser uma alternativa mais adequada. Mas isso só pode ser feito às custas da autodeclaração como conceito. Afinal, quando existe a possibilidade da utilização da renda de outros registros para a seleção e permanência em programas sociais, essa utilização é priorizada. Dessa forma, o próprio desenvolvimento das ações mobilizadas pela própria equipe da Senarc e respaldadas por

uma gestão que deu força às ações de averiguação questiona o conceito que deu base para a criação desses procedimentos.

Para além do encurtamento dos períodos de cruzamento da base do Cadastro Único com outras bases do Governo Federal, as regras de cruzamentos definidas pelo GTI foram diferentes das normalmente implementadas. No GTI se considera inconsistente qualquer divergência de renda, com pouquíssima margem de tolerância e determina procedimentos bastante punitivos para as famílias (bloqueio ou cancelamento imediato). Ao proceder dessa forma, o GTI contradiz o conceito de volatilidade de renda discutido e internalizado por meio de instrumentos de coleta de dados e regulamentos. A pessoa deixa de ter direito de qualquer variação não declarada na renda, sem prazo para regularizar a situação. De acordo com uma servidora:

Essa questão de atualização de dois anos, para mim foi, é o que mais me marcou e o que eu mais brigava porque o cadastro traz o princípio da volatilidade e renda. Ele tem esse princípio de atualização a cada dois anos, exatamente porque a família flutua nessa renda, que ela pode ter excedido um pouquinho, mas ela não estava estável no mercado de trabalho, ela não tem essa renda. E o GT veio muito assim “eu não vou considerar os dois anos”, se a pessoa entrou no mercado de trabalho no ano passado, mesmo que ela tivesse ainda no prazo de atualização que são esses dois anos, ela ia perder o benefício. (Entrevista 50)

Nesse momento, a fragilidade de se considerar a renda autodeclarada e instável como principal variável de seleção e permanência de famílias nos programas sociais é explicitada. A renda autodeclarada só passa a ser válida quando igual à renda identificada em outros registros, não há mais espaços para flutuações. Mesmo que houvesse uma justificativa para se considerar essa renda, ela não era suficiente para definir procedimentos de qualificação dos dados. Assim, mesmo que se compreendesse o público do Cadastro Único a partir da sua vulnerabilidade de renda e sua exclusão do mercado formal de trabalho, esse entendimento, ao não ter sido institucionalizado para além de estudos técnicos, teve pouca utilidade no momento de responder a um questionamento feito.

O que se buscava com os novos processos de averiguação cadastral era a fidedignidade dos dados, definida como a renda que a família, por meio de seus integrantes, tem no mês em questão. Se outra base de dados tem essa informação, a informação cadastral deveria ser igual à renda registrada nessa outra base, porque não se aceita que uma renda autodeclarada pela própria família em um contexto de busca pela participação em programas sociais seja superior à renda obtida por outros meios, por mais que esses outros meios também tenham seus vieses. Nesse momento, a ordem cívica, que

se justifica pelo bem comum é deixada de lado, e somente a busca pela eficiência extrema justifica essa decisão.

Nesse contexto, enquanto alguns gestores veem com resistência o questionamento do conceito de autodeclaração, que foi importante para a operacionalização inicial do Cadastro Único, outros acham que ele tem atrapalhado mais do que ajudado considerando os procedimentos que passaram a ser adotados após o GTI. Diante da contradição entre a inclusão que se intencionava promover a partir da aceitação da autodeclaração como forma de coleta de dados e o uso desse mesmo conceito para deduzir que o cidadão estava mentindo para o Estado, existe um intenso, e até sofrido, esforço de reflexividade por parte dos gestores federais. A partir desse conflito, há um exercício do resgate da ordem de grandeza cívica, que orientou o conceito de autodeclaração, e a busca por novas soluções para os problemas postos, visto que este conceito estava sendo utilizado em prol da ordem de grandeza industrial. A fala da servidora identifica esse esforço reflexivo:

A primeira vez que eu me peguei defendendo a não declaração, a não autodeclaração do cadastro foi nesse novo governo [...]. Com todo esse negócio de pente-fino [...] uma das premissas é [...] que eu acredito mais na base de dados do que na declaração da família. Para mim, isso era claro, a base está aqui, está falando que não tem essa renda, vou acreditar na base e não vou acreditar na pessoa. [...] Só que o discurso era: ‘não! Vamos manter a autodeclaração!’ Só que se a família não declarasse aquilo que estava na base de dado, eu cortava o benefício dela, não ia adiantar nada e eu ia impedir ela vir para o Bolsa. Aí foi a primeira vez que eu falei ‘gente, se o Estado tem essa informação, se o Estado está falando que essa informação para ele é a mais crível e que para mim o que a família falar, eu não vou considerar, o que me importa é o que está na base de dados, então vamos usar a informação’. [...] Então o Estado tem que se responsabilizar por estar tomando essa decisão, de que eu confio mais na base de dados. Não jogar o ônus para a família, não falar que ela mentiu. Não falar que o município que não dá conta. Vamos assumir que eu acredito na base de dados e vamos usar essa informação para concessão de qualquer benefício (Entrevista 50).

Essa fala mostra alguns dos desafios que os gestores do Cadastro Único e do PBF passaram a enfrentar quando os cruzamentos de bases de dados tornaram-se viáveis. Se com o cruzamento de bases de dados periódicos (uma vez ao ano) a cadeia de causa e efeito implícita nas averiguações cadastrais seria inclusão/ atualização cadastral – checagem a posteriori – identificação ou não de inconsistência – no caso de identificação de inconsistência, chamada para nova atualização cadastral; no caso de cruzamentos recorrentes (mensal) e até mesmo prévio, essa cadeia de causalidade se torna inviável (PRESSMAN & WILDAVSKY, 1973). Isso porque não faria sentido uma pessoa ser chamada a atualizar o Cadastro Único mensalmente, ainda mais se o Estado já consegue obter a informação de renda da família e confia nessa informação mais do que na

autodeclaração da família. Passa a ser considerado contraproducente convocar uma família para autodeclarar uma renda que seria questionada em seguida.

Nesse sentido, se a autodeclaração responsabiliza a família que deve informar sua situação, o cruzamento de bases de dados responsabiliza o Estado, que é detentor de diferentes registros coletados com metodologias distintas e precisa conciliá-las no momento de utilizar os dados para concessão ou cancelamento de benefícios. Se a forma de corrigir uma inconsistência identificada por meio de uma checagem *a posteriori* seria a convocação da família para uma atualização cadastral, com a checagem *a priori*, a família não tem como corrigir a situação a não ser informando o mesmo dado encontrado no outro registro ou corrigindo a informação que foi utilizada como referência na outra base de dados.

Se o dado autodeclarado e atualizado é visto como fidedigno, as gestões municipais precisam dar conta de simplesmente manter os dados das famílias atualizados. Agora se é fidedigno o dado sem divergência com relação a outras bases de dados, não há o que as gestões municipais possam fazer para garantir a qualidade do dado, visto que elas não têm acesso aos dados utilizados nos cruzamentos de bases de dados.

Embora todas essas mudanças não tenham ocorrido no período estudado, visto que elas exigiriam uma interoperabilidade mais complexa do que o simples aumento da frequência dos cruzamentos de bases de dados, elas já apontam para toda uma mudança na operação do Cadastro Único. Essas mudanças envolvem a relação com os entes federados e, inclusive, o papel do burocrata de nível de rua na coleta de informações.

A viabilização de cruzamentos de bases de dados com maior frequência e a utilização de seus resultados para a exclusão de famílias identificadas em empregos formais ou recebendo benefícios de previdência social abre a brecha para uma terceira ampliação do conceito de integração de políticas e programas que o Cadastro Único poderia promover: a integração entre o sistema contributivo, baseado na inserção das famílias no mercado de trabalho formal, e o sistema não contributivo. De acordo com a visão de alguns gestores, essa é a integração que o Cadastro Único tem a potência de promover, mas como visto nas análises, essa justificativa nunca foi explicitada em regulamentos.

Sem essa explicitação, perdeu-se a oportunidade de se fortalecer ações de busca das pessoas que são excluídas do sistema formal. Ao se focar apenas na renda declarada durante as atualizações cadastrais, perdeu-se de vista o caráter de complementariedade com o sistema contributivo mencionado por alguns de seus gestores. O Cadastro Único e

o PBF deixam de preencher a lacuna no sistema de Proteção Social Brasileiro da forma como se argumentou por alguns dos gestores que justificaram a relevância desse programa no interior do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Se, de acordo com gestores federais, o PBF promove a justiça ao proteger quem não é coberto pelo sistema contributivo, sem ter essa intenção como objetivo declarado, o que se tem é uma disfuncionalidade nessa relação entre sistemas contributivo e não contributivo. Essa relação passa a servir apenas para um lado, o da exclusão dos que ingressam no mercado formal de trabalho, sem atentar-se para a proteção daqueles que deixam de estar cobertos pelo sistema contributivo. O seguinte relato descreve essa disfuncionalidade:

porque se você, por exemplo, acha uma pessoa que ela entrou no mercado formal de trabalho e ela não foi lá no cadastro para atualizar, para informar que ela está com aquela renda e você corta o benefício dela, em tese, o Estado também deveria olhar quem foi demitido, que perdeu o emprego e também não foi atualizar o cadastro, ou seja, por que também não está sendo usado o cadastro para inclusão? Deveria conceder automaticamente o benefício, a partir do dado administrativo, perdeu o emprego, concede o benefício, mas isso nunca vai acontecer. (Entrevista 50)

Contrário ao que poderia ter sido feito a partir da viabilização dos cruzamentos de dados para a integração com o sistema contributivo, houve um aumento do viés punitivista que contraria as crenças dos gestores. Em vez de se assumir a complementariedade entre os dois sistemas e criar uma via de mão dupla, que exclui a família da proteção não contributiva quando ela está protegida pela proteção contributiva e vice-versa, o que foi feito foi fortalecer as ações de punição das famílias que passam a ser vistas como mentirosas, visto que omitiram renda. Possivelmente isso ocorreu porque, embora presente nas percepções de alguns gestores sobre o papel do Cadastro Único e PBF no Sistema de Proteção Social, essa complementariedade nunca foi regulamentada a partir de uma construção política sobre quais direitos deveria ser garantido para cada perfil de família ou indivíduo.

Esse fato gerou um desajuste entre o que o Cadastro Único deveria ser na visão dos gestores de médio escalão, que se baseiam na ordem de grandeza cívica, que se justifica pelo bem comum, e o que ele estava se tornando com o aumento da frequência dos cruzamentos de dados, eminentemente fundado na ordem de grandeza industrial, que se justifica, pela eficiência. Esse desajuste certamente motiva novos desenhos de implementação desta política, o que não será tema de análise nessa tese, dado o recorte temporal.

O aperfeiçoamento dos processos de averiguação cadastral a partir dos critérios orientados pela ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência, vistos como tecnicamente mais adequados pelos gestores de médio escalão e órgãos de controle expôs muitas das contradições acomodadas ao longo da execução da política pública. Em um ambiente conflituoso, conceitos que tinham como o objetivo promover a inclusão, baseados na ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum, e que foram válidos para operacionalizar o programa e o Cadastro Único passaram a ser reavaliados pelos próprios gestores que os forjaram em um intenso exercício de reflexividade que motiva a construção de novos conceitos que resgatem a ordem de grandeza esquecida nesse período. A análise mostra uma dinâmica bastante complexa de idas e vindas de decisões tomadas a respeito de como o Cadastro Único e o PBF devem ser operacionalizados em um contexto de controvérsias e busca pela conciliação de ações que se baseiam nas ordens de grandeza que se justificam pela eficiência e pelo bem comum.

#### **6.4 - Conclusão do capítulo**

Esse capítulo buscou responder a seguinte pergunta: Como disputas sobre noções de proteção social entre os gestores de médio escalão do Governo Federal responsáveis pelo Cadastro Único e outros atores afetaram a transformação e qualificação dessa política? Essa pergunta é importante justamente para compreender como, mesmo sendo orientados a agir de determinada forma, passaram a tomar decisões que iam no sentido que questionava suas próprias crenças.

Para responder essa pergunta, o capítulo dividiu a trajetória da implementação do Cadastro Único em três momentos: o primeiro corresponde à entrada da Secretária da Senarc, Rosani Cunha, até o fim do Governo Lula; o segundo ocorrido durante o governo Dilma; e o terceiro que marcou o governo Temer.

Crises de legitimidade que apontam para erros de focalização foram momentos oportunos para que pautas de qualificação do Cadastro Único fossem reforçadas. Essas pautas se orientavam eminentemente pela ordem de grandeza que se justifica pela eficiência. E nesse caso, ações com essa finalidade passaram a ganhar força. Se com a entrada da Rosani Cunha a primeira ação foi solicitar a base do Cadastro Único à Caixa e desenvolver a primeira ação de averiguação cadastral (a partir da construção da rede de fiscalização, como veremos mais a frente), com o impedimento da presidenta Dilma

Rousseff, foi feito um GTI com a finalidade de aprimorar os cruzamentos da base do Cadastro Único com outras bases do Governo Federal.

Contudo, no primeiro momento, embora as averiguações cadastrais fossem justificadas pela eficiência, o alto escalão não subordinava esse valor ao do bem comum. Havia um esforço de conciliação entre as duas ordens de grandeza, que muitas vezes se dava a partir de experimentações sobre a melhor forma de garantir a qualificação dos dados do Cadastro Único. Como veremos nos próximos capítulos, algumas vezes esses esforços eram bastante punitivistas, mas havia a disponibilidade para ajustar eficiência e bem comum.

É o momento em que os resultados das experimentações se tornam normativas que evitavam novos questionamentos e são definidas distintas estratégias, inclusive, para desconstruir as metodologias utilizadas para questionar a eficiência do Cadastro Único. Entre essas estratégias é possível identificar a ida à campo para apontar que a inconsistência no registro da família se deve a erros em outras bases de dados, e não no cadastro da família e a regulamentação de quais são os documentos obrigatórios para a realização do Cadastro Único, dispensando a apresentação de documentação comprobatória de renda.

Durante o GTI, que ocorreu no terceiro momento, apesar de o mesmo grupo de gestores federais ter sido capaz de responder às demandas de qualificação, participando de negociações sobre metodologias de definição de inconsistências e público-alvo das ações de averiguação cadastral, a ordem de grandeza que se justifica pela eficiência se sobrepõe à ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum. É nesse momento que esse grupo de gestores passa a questionar os conceitos forjados por eles mesmos, como o de autodeclaração. Isso ocorre porque deixa de existir qualquer esforço de tornar o Cadastro Único um instrumento de inclusão, o que era o objetivo primeiro desse conceito, e o conceito passa a ser utilizado para acusar o cidadão de mentir para o Estado, desresponsabilizando o Estado pela falta de capacidade de gerir os dados do cidadão advindos de diferentes fontes.

Durante o Governo Dilma Rousseff, a afinidade de visões entre o alto escalão e o corpo burocrático compensou uma possível ação centralizadora do alto escalão. Nesse sentido, por terem uma visão semelhante sobre direitos sociais e sobre os objetivos de uma política pública, muito baseados na ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum, o corpo burocrático teve boa capacidade de manter sua autonomia frente ao alto escalão do governo.

O objetivo declarado para o Cadastro Único de integrar políticas e programas para famílias de baixa renda teve diferentes sentidos ao longo de sua implementação. Se no início, tratava-se de uma integração com a finalidade de evitar sobreposições, fazendo com que os processo de seleção de famílias para transferência de renda unificada em torno do PBF obedecesse aos mesmos critérios, em um segundo momento buscava-se concentrar esforços em famílias com determinados perfis. Por fim, quando se tem a viabilização de cruzamentos de dados do Cadastro Único com os relativos aos de trabalho formal e benefícios previdenciários com mais frequência existe a menção de uma integração dentro do Sistema de Proteção Social como um todo, que não chegou a ser discutida visto que o Cadastro Único teve toda a sua institucionalização vinculada ao conceito de renda.

Nesse contexto, o objetivo dos processos de averiguação cadastral foram mutáveis. No primeiro momento, ela servia à busca da focalização do PBF, e poderia ser avaliada por meio desse objetivo.

Já no segundo momento, com a cobertura da estimativa de famílias pobres e sem a perspectiva de atualizar, rever ou ampliar essa estimativa, as averiguações cadastrais passam a servir como um mecanismo de gestão da inclusão e exclusão das famílias para o PBF. É uma forma de fazer a “fila andar”, mas como não se queria assumir que existia uma fila de espera para o PBF, os processos de averiguação deixam de ser publicizados para o grande público, tornando-se um procedimento burocrático restrito apenas aos gestores do Cadastro Único e PBF de diferentes esferas.

Por fim, após o GTI, a gestão do PBF passou a implementar iniciativas próprias de gestão da entrada e saída de beneficiários, e passou a ser cobrado do Cadastro Único a fidedignidade dos dados em comparação com as informações disponíveis em outros registros. Essa exigência se torna ainda mais incisiva a partir do discurso feito pela própria gestão do Cadastro Único de que essa política não serve apenas ao PBF, mas a uma gama bastante ampla de programas sociais que utilizam seus dados para selecionar beneficiários e monitorar a sua implementação. O quadro a seguir resume as principais mudanças nos objetivos do Cadastro Único e das averiguações cadastrais:

**Quadro 4 – Mudança nos objetivos do Cadastro Único e averiguações cadastrais**

	<b>1º Momento</b>	<b>2º Momento</b>	<b>3º Momento</b>
Sentido de integração de políticas	-Evitar sobreposições;	-Concentrar esforços nas famílias extremamente pobres	-Evitar que famílias cobertas pela proteção contributiva

	-Garantir que famílias com mesmo perfil tenham acesso aos mesmos benefícios.	por meio da oferta de diferentes políticas para essas famílias.	(inseridas no mercado formal ou com acesso a algum benefício previdenciário) acessem políticas voltadas às pessoas de baixa renda.
Problema a ser resolvido pela averiguação cadastral	-Baixa focalização do PBF; -Erros de inclusão do PBF.	-Estimativa de famílias pobres e extremamente pobres já é atendida pelo PBF; -Presença de famílias não atendidas pelo PBF, mas com perfil para participar do programa e que pressionam a saída de outras famílias.	-PBF tem seus próprios procedimentos de prevenção de erros de inclusão; -Outros programas usuários do Cadastro Único não têm procedimentos de garantia da focalização; -Cobrança pela responsabilização do Cadastro Único pelos erros de inclusão dos demais programas usuários.
Objetivo da averiguação cadastral	-Garantir focalização do PBF.	-Gerir a inclusão e exclusão do PBF.	-Garantir a fidedignidade dos dados, entendida como similaridade com os dados contidos em outros registros.

A pouca institucionalização das premissas do Cadastro Único fez com que a gestão dessa política estivesse sempre sujeita a questionamentos. Isso pode mostrar um limite da estratégia de fortalecimento técnico da gestão do Cadastro Único e desconsideração da necessidade de escolhas políticas que orientassem a coleta e controle das informações coletadas. Isso pode revelar que mesmo nos períodos de maior autonomia do corpo burocrático e alinhamento ideológico entre médio e alto escalão, a gestão federal não foi capaz de avançar no desenvolvimento de soluções que fossem não somente operacionais, mas se tornassem também escolhas políticas expressas em regulamentações. Isso pode ter ocorrido em função da escolha de insulamento burocrático da Senarc que possibilitou que o corpo burocrático tomasse decisões pensando principalmente em sua operação, e não nos critérios de justiça que norteavam as ações.

Conectando-se com a discussão feita no quarto capítulo, ao se insular e atuar de forma a priorizar respostas tecnicamente fundamentadas a pactuações politicamente orientadas, os gestores da Senarc acabaram por confiar demasiadamente na sua capacidade de montar o quebra-cabeça da política isoladamente. Contudo, como argumentam Thoman, Treinn e Magetti (2019), problemas complexos requerem estruturas coletivas de desenho de suas soluções. Enquanto havia alinhamento de valores entre o médio e o alto escalão, a estratégia de insulamento burocrático pareceu funcionar bem. Contudo, sem o respaldo do alto escalão, não ter explicitado em regulamentos as escolhas políticas, nem as ter pactuado com outros atores, fez com que os próprios conceitos e decisões orientadas pela ordem de grandeza cívica fossem utilizados a partir de justificativas da ordem de grandeza industrial.

Dessa forma, não só se tem objetivos mutáveis, mas conceitos e decisões que podem ser interpretados a partir de diferentes ordens de grandeza. A autodeclaração, por exemplo, pode ser vista como um esforço de inclusão das famílias, mas também uma forma de responsabilizá-las pelas informações prestadas, inclusive acusando-as de mentirosas caso não haja convergência entre os dados da mesma pessoa em diferentes registros. A integração de políticas pode ser compreendida como um esforço de inclusão de famílias em diferentes políticas que garantam seus direitos ou pode ser uma forma de evitar que a mesma família acesse mais de um tipo de proteção, aumentando a eficiência na alocação de recursos. A averiguação cadastral pode ser vista como uma forma de punição da família, mas também uma forma de evitar erros de inclusão e de exclusão.

Se existem objetivos mutáveis e conceitos que podem ser interpretados a partir de diferentes ordens de grandeza, é importante saber como outros atores que implementam essas políticas percebem esses objetivos e conceitos. Assim, esse é o esforço do próximo capítulo.

## 7 - O NÍVEL DE RUA – A POLÍTICA PELOS SEUS IMPLEMENTADORES

Esse capítulo tem como objetivo analisar os valores dos burocratas de nível de rua, suas representações sobre as famílias e sobre o Cadastro Único e averiguação cadastral. A literatura sobre burocracia de nível de rua destaca bastante importância ao papel desses atores para compreender como a política é implementada. É a partir da discricionariedade desses implementadores que se pode analisar como procedimentos definidos em etapas anteriores são modificados, adaptando-os à realidade dos locais de atendimentos. Essas modificações podem ser feitas tanto no sentido de aperfeiçoar a política, desenvolvendo práticas que fazem com que elas alcancem os seus objetivos mais efetivamente, quanto podem contrariar os objetivos definidos.

Um dos fatores indicados pela literatura para compreender como os burocratas definem que tipo de práticas devem adotar tem a ver com os seus valores e com a forma como representam a política e o público que atendem. Preconceitos, estigmas e sentimentos de que precisam fazer algo para mudar a vida de determinados grupos orientam práticas, tanto as mais gerais, voltadas para o público comum, quanto aquelas mais específicas, voltadas para públicos tidos como merecedores de maior atenção ou, pelo contrário, que deveriam ter um tratamento mais rigoroso.

Evidentemente que não se pode concluir as práticas apenas a partir das percepções, é necessário fazer essa associação a partir da própria pesquisa, que pode ser qualitativa ou quantitativa. Mas identificar essas percepções é o primeiro passo, até mesmo para saber se elas interferem nas práticas. Nesse sentido, esse capítulo busca alcançar esse objetivo de pesquisa: identificar a forma como os implementadores de ponta interpretam o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral. A partir desse objetivo, será possível responder as seguintes perguntas de pesquisa: Como os burocratas municipais interpretam o Cadastro Único e os processos de qualificação do Cadastro Único? Existem diferenças entre as percepções dos burocratas centrais e de nível de rua? Quais são?

O capítulo responderá essa pergunta a partir da análise de três dimensões: 1) percepções de justiça; 2) percepções sobre o público atendido e; 3) percepções sobre o Cadastro Único e as averiguações cadastrais. Como dito no capítulo metodológico todos os dados aqui apresentados foram extraídos a partir de codificações dos conteúdos das entrevistas com os implementadores de ponta (entrevistadores, supervisores e técnicos de nível superior). Assim, todas as afirmações feitas nesse capítulo surgem desse exercício

de codificação dos relatos das entrevistas. As descrições dos códigos com os seus conceitos, citações exemplificadoras e recorrência estão disponíveis em anexo. Também estão no anexo tabelas com cruzamentos entre os códigos mencionadas ao longo do texto.

Como mencionado no capítulo metodológico, os códigos foram sintetizados em tipologias desenvolvidas por meio da análise fatorial. Nesse caso, sim, haverá a descrição dos conteúdos de cada tipo, visto que essas são categorias com um significado mais elaborado e que serão utilizadas para análises posteriores. Os cálculos feitos para gerar os fatores são apresentados no anexo metodológico.

Toda a análise será feita de forma a comparar os valores e percepções dos implementadores de ponta a dos gestores do Governo Federal, buscando compreender se há afinidade ou descompasso. Assim, a partir dessa comparação já é possível identificar possíveis ruídos de implementação.

### **7.1 - Quais definições de justiça orientam os implementadores de ponta?**

Se os burocratas de médio escalão orientam suas ações, em grande parte, a partir dos seus valores, por que não supor o mesmo com relação aos implementadores de ponta? Nesse sentido, compreender que noções de justiça orientam esses atores pode ser revelador sobre como justificam as suas ações.

Noções de justiça ligadas ao conceito de igualdade foram as mais presentes entre os trabalhadores. Nesse código, estavam incluídas menções a igualdade de oportunidades, condições, acesso a serviços e políticas, entre outros. Diferentemente dos gestores federais que traduziram a justiça como equidade, no sentido de tratar diferentemente alguns públicos, entre os burocratas de ponta se enfatizou o valor da igualdade.

Essa discrepância é confirmada pelo fato de que conceitos relacionados à equidade, ou mesmo condições mínimas, que foram os mais citados pelos gestores federais não tiveram presença tão significativa entre os entrevistadores, que são aqueles com contato mais constante com as famílias. Mesmo quando se fala de igualdade de oportunidades, se não se fala em um processo de dirimir as desigualdades existentes, é possível que esse valor não justifique ações mais estruturais, como a transferência de renda para pessoas em condição de trabalhar. Nesse sentido, existe um possível descompasso nos valores que motivam os formuladores da política e os implementadores de ponta.

A legalidade, no sentido de que justiça se caracteriza pelo cumprimento de regras formalizadas, foi um critério bastante utilizado para definir o que é justo ou não pelos implementadores de ponta, o que reforça a importância das leis e normativos definidos no âmbito federal. Esse dado nos revela atenção, principalmente quando considerada a inconstância dos critérios sobre e procedimentos de averiguação cadastral, que será vista no próximo capítulo. Se é considerado justo o que está estabelecidos nas regras e políticas, como as discontinuidades das regras são acompanhadas pelos burocratas de nível de rua? Que efeitos essa discontinuidade tem nas práticas dos burocratas? Como veremos, essas discontinuidades estão associadas a percepções específicas sobre como a política deveria ser.

Quando se comparam supervisores e técnicos de nível superior e entrevistadores, nota-se algumas diferenças importantes no que se refere ao conceito de justiça. Os entrevistadores associaram mais frequentemente o valor justiça a um conceito de justiça pessoal<sup>12</sup>, ligado a casos concretos da vida da pessoa (16,1% dos entrevistadores comparados a 8% dos supervisores e técnicos) ou à legalidade<sup>13</sup> (28,6% dos entrevistadores em comparação com 8% dos supervisores e técnicos). Esses dois conceitos de justiça podem ser exemplificados nas seguintes citações:

Como servidor público, por exemplo, tem caso que a gente vê que é extremamente urgente, a gente tenta amenizar o problema do usuário. (Entrevista 30).

Acho que ser justo é você tratar as pessoas de acordo com o que prevê a lei. Do que prevê, sei lá, o bom senso, você ter bom senso nas coisas. Acho que é isso. (Entrevista 21).

Já os supervisores e técnicos associaram a justiça a um conceito de equidade<sup>14</sup> (20% dos supervisores e técnicos comparados a 10,7% dos entrevistadores) ou a um conceito ligado a promoção de políticas sociais<sup>15</sup> (40% dos supervisores e técnicos comparados a 5,4% dos entrevistadores). Nesse sentido, os supervisores e técnicos de nível superior parecem se orientar a partir de conceitos de justiça mais semelhantes aos dos gestores de médio escalão. Esses conceitos de justiça podem ser exemplificados pelas seguintes citações:

---

<sup>12</sup> Tabela 21 do anexo.

<sup>13</sup> Tabela 22 do anexo

<sup>14</sup> Tabela 23 do anexo

<sup>15</sup> Tabela 24 do anexo

Justiça para mim está muito ligado a equidade porque o que é justo para mim, pode não ser justo para o outro. E o meu direito começa quando o do outro termina. Então, por exemplo, tem um símbolo da equidade que eu acho legal, que são uma criança mais alta, uma criança mais baixa, um mais gordinho e todo mundo, e eles querendo assistir um jogo, e todo mundo com um banco da mesma altura. Está sendo justo? Não está. Porque cada um tinha que ter um banco, um mais forte para o gordinho, um mais alto para o menor e um mais baixo para o maior. Então justiça eu acho que está ligado a necessidade da pessoa. O que seja mais, que seja feita a justiça para aquilo que vai beneficiar aquela pessoa dentro da necessidade dela. Não que é de direito de todos, aí, mas às vezes a pessoa está precisando mais do que outro, de acordo com a análise que deve ser feita por alguém responsável, por alguém que estudou para fazer aquela análise. Eu entendo justiça dessa forma. (Entrevista 96)

E justiça social é o governo trabalhar em prol da população, da comunidade. E para trabalhar para isso, as políticas sociais têm que funcionar. (Entrevista 12)

Os pobres são vistos como injustiçados em maior proporção do que as minorias políticas pelos implementadores de ponta. É possível identificar algumas diferenças entre entendimentos mencionados por entrevistadores e por supervisores e técnicos de nível superior no que diz respeito a este item. Esse último perfil citou com maior frequência que os injustiçados são as minorias políticas<sup>16</sup> (24% dos supervisores e técnicos comparados a 12,5% dos entrevistadores). Isso aproxima os supervisores e técnicos dos gestores federais, que destacaram as minorias políticas, entre elas os pobres, entre os injustiçados.

Esses dados podem mostrar uma menor abstração a respeito dos valores que norteiam as práticas dos entrevistadores, que são aqueles que possuem maior contato com as famílias. Chama atenção também a importância da legalidade como um critério de justiça para esses atores, ou seja, o que norteia a ação parece ser mais uma orientação do que um conceito abstrato. Já os supervisores e técnicos de nível superior tendem a ter valores mais próximos aos dos gestores federais.

Se utilizarmos os valores de justiça codificados às ordens de grandeza apresentados por Boltanski e Thévenot (1999), é possível considerar que há mais menções que se justificam pelo bem comum do que pela eficiência. Não foram identificados conteúdos de justiça explicitamente relacionados a uma ética de trabalho ou eficiência.

A partir da análise fatorial, foi possível reduzir os códigos identificados nas entrevistas a cinco tipos de percepções de justiça. Nesse sentido, pode-se considerar que

---

<sup>16</sup> Tabela 25 no anexo.

foram identificados os seguintes conceitos de justiça nas entrevistas com os burocratas de nível de rua:

**Quadro 5** – Tipos de percepções de justiça

Tipos/ fatores	Temas associados entre si
Condições mínimas e equidade	Injustiçados: minorias políticas (-) Condições mínimas Equidade
Políticas sociais	Regras formais (-) Políticas sociais
Igualdade	Igualdade
Crença na justiça	Descrença na justiça (-)
Injustiçados - pobres	Injustiçados: pobres

Fonte: Elaboração própria a partir da análise fatorial dos temas identificados

A percepção que vê a justiça a partir de um conceito de condições mínimas esteve altamente correlacionada com a visão que percebe justiça como equidade e que não identifica as minorias como o público mais injustiçado. Esse último aspecto é bastante curioso, visto que em geral, a ideia de equidade traz à tona ações que buscam reverter processos de discriminação que essas minorias, em geral, sofrem. Nesse sentido, isso precisaria ser mais bem investigado em outras pesquisas. Parece um conceito mais abstrato, vinculado mais a valores universalizáveis do que a casos concretos. Essa percepção é a que mais se aproxima à visão de justiça descrita pelos burocratas de médio escalão.

Já a visão sobre a justiça por meio de políticas públicas e garantia de direitos esteve associada a não citar a justiça a partir de regras formais. Nesse sentido, é interessante perceber que essas políticas são mais bem compreendidas como promotoras de justiça a partir de seus princípios e objetivos e não de suas regras formalizadas, o que pode sugerir que os implementadores da política poderiam manejá-las de modo a melhor atender os objetivos por eles priorizados. Essa é uma hipótese que poderá ser testada no próximo capítulo.

O tema de justiça que se caracteriza pela igualdade demonstrou ser, sozinho, um conceito de justiça, sem correlacionar-se de forma significativa com nenhum outro. Da mesma forma aconteceu com a percepção que identifica os pobres como injustiçados. Por fim, por meio da análise fatorial foi identificado uma tipologia que destacava aqueles que não mencionavam a descrença na justiça. Não se pode afirmar que sejam confiantes de que a justiça existe, mas ao menos não são descrentes.

A partir da visão sobre as pessoas que sofrem injustiça, é possível perceber que boa parte dos burocratas percebe o público do Cadastro Único como possíveis sujeitos injustiçados. Em seus conceitos de justiça incluem ideias relacionadas à igualdade e à garantia de direitos. Essa informação pode ser relevante para compreender a representação dos atendentes sobre o público que atendem. Contudo, isso só pode ser confirmado a partir da análise das percepções dos burocratas sobre esses cidadãos. Esse é o objetivo da próxima seção.

## **7.2 - Como os burocratas de ponta percebem as famílias que atendem?**

A forma como os burocratas percebem as famílias pode indicar que tipo de tratamento é dado a elas. Afinal, se percebem que a família precisa e merece apoio, poderiam estar mais dispostos a prestá-lo, por vezes até desenvolvendo procedimentos que o facilitem. Ou, diferentemente, se percebem que a família não precisa ou não merece atenção, podem deixar seu caso para o final, deixar de seguir alguma regra da política ou mesmo criar procedimentos que excluam a família da política que ela poderia ter acesso. Nesse sentido, compreender a forma como esses atores percebem o público atendido é de grande relevância para buscar entender a partir de quais critérios os burocratas adotam procedimentos discricionários de atendimento das famílias (MAYNARD-MODDY & MUSHENO, 2003).

Quando se considera a visão que os profissionais que atendem às famílias têm sobre o público com quem interagem, é possível identificar algumas características bastante proeminentes: a percepção de que elas são carentes, de que elas omitem informações e que a situação de vulnerabilidade na qual se encontram torna difícil o atendimento. Também há uma grande recorrência de menções em que não há identificação do atendente com a situação da família, justificada pelas diferenças de perfil de renda ou por outros tipos de diferenças (como educação, acesso a oportunidades, entre outros)

Essas características nos fazem refletir sobre algumas possíveis dinâmicas de atendimento, que precisariam ser analisadas mais profundamente por meio de outros dados. Em primeiro lugar, a visão de que as famílias omitem revela uma relação de desconfiança, muito provavelmente baseada em estereótipos do que é ser pobre, mas que se complementa por situações concretas de contradições nas falas dos usuários ou por focos vivenciadas durante o trabalho. O elemento ligado ao estereótipo das famílias é

bastante discutido na literatura sobre burocracia de nível de rua (HARRITS, & MØLLER, 2011).

Em segundo lugar, a visão do usuário como carente o caracteriza mais pelas suas faltas do que por outros aspectos. Nesse sentido, a dimensão mais importante para burocratas de nível de rua para caracterizar a vulnerabilidade de uma família seriam suas necessidades não atendidas, diferentemente de um critério primordialmente baseado em renda, como o Cadastro Único e as averiguações cadastrais, por conseguinte, acabaram priorizando. Isso pode gerar uma dissonância de critérios de julgamento sobre quem deve ter direito a uma política pública entre o nível de rua e o nível central, que regulamenta a política. A seguinte citação descreve essa percepção:

Famílias carentes, que muitas vezes precisam de fato desse benefício para poder se manter, muitas vezes até para se alimentar mesmo. (Entrevista 68)

O elemento da carência poderia se relacionar com o da omissão da informação, dando a entender que, se a família não corresponde à essa concepção de vulnerabilidade, muito provavelmente estaria omitindo alguma informação. Contudo, ao se cruzar e testar a significância do cruzamento os dados relacionados às menções ao fato de que as famílias omitem e as características de carência e de não vulnerabilidade, não foi identificar correlação significativa entre esses temas<sup>17</sup>. Nesse sentido, não é possível afirmar que o fato de os atendentes considerarem a carência como definidor da vulnerabilidade também indica que quem não é considerado carente na sua visão seria não vulnerável e estaria omitindo informações.

Nesse diálogo entre vulnerabilidade e desconfiança, é possível identificar que a vulnerabilidade parece trazer mais dificuldades ao trabalho do atendente do que a desconfiança. Aparentemente, lidar com a desconfiança é uma atitude que é possível de se contornar a partir de uma postura de não julgamento, como será visto mais adiante. Contudo, a vulnerabilidade precisa ser encaminhada, e faz com que os atendentes muitas vezes se deparem com sua impotência com relação à precariedade da condição de vida da família. O seguinte relato exemplifica essa situação:

Tem umas que quando vem com filhos que são deficientes, que às vezes não pode deixar, porque muitas mães já chegaram aqui com filho que não anda, com filho que é autista, eles falam alto, eles gritam, e às vezes a mãe tem que trazer porque eles não ficam com

---

<sup>17</sup> Tabela 26 do anexo.

outra pessoa. Elas têm que vir para ser atendidas, porque não tem condição de deixar com ninguém, não tem com quem deixar eles (Entrevista 103).

Entre as representações que trazem ambiguidades e podem orientar práticas das mais diversas, a que se relaciona à visão de que as famílias são desesperançosas é uma das mais complexas. Caracteriza-se tanto pela identificação de uma dificuldade estrutural de superar as condições de vulnerabilidade, quanto pela percepção de que a pessoa não se esforça o suficiente para isso. Tem a ver com uma visão tautológica de que a pessoa não tem esperança para melhorar sua condição, por isso se acomoda, e nunca muda de vida. Embora não caracterize as famílias como preguiçosas, é a que mais dialoga com esse conceito e, portanto, é a que mais se aproxima de uma ética do trabalho orientada pela ordem de grandeza que se justifica pela eficiência. A seguinte citação descreve essa percepção:

A gente percebe que essas famílias a maioria delas não tem estrutura nenhuma, mesmo. Já vem dos pais, dos avós, que viviam uma vida muito precária e foi passando. Então assim, a gente percebe que não houve um esforço de mudança (Entrevista 5).

Por fim, a falta de identificação do atendente com a situação da família pode trazer um aspecto de diferenciação, que é real, visto que a condição socioeconômica é, de fato diferente, mas que também pode revelar um esforço de distanciamento deste com relação aos cidadãos atendidos. Estes estariam em situação sempre desfavorável, seja em termos socioeconômicos, mas também, em alguns casos, em termos morais. A seguinte citação descreve essa situação:

Assim, tipo de criação, o tipo de moradia que eles moram. Porque o nível onde eu moro, o nível das pessoas é um, tipo escolaridade, das palavras que eles usam, modo de falar, realmente é diferente. Não vou dizer que seja igual. Não é que eu seja melhor, mas que existe realmente uma diferença, existe. (Entrevista 58)

De toda forma é também significativo o número de atendentes que disse se identificar com as famílias, seja porque já esteve em situação similar, seja porque vê a família como um cidadão, tal como ele próprio, apesar das diferenças socioeconômicas.

Esses dados revelam também algumas percepções dos trabalhadores sobre os motivos que geram conflitos entre famílias e atendentes. É mais comum atribuir esse conflito às condições de vida da pessoa, 1) seja em função do estresse que enfrentam no

seu cotidiano, 2) seja em decorrência de ter que se deparar com a negativa relacionada à possibilidade de participar de algum programa social. Ainda assim, é significativo o número de citações que atribuem os conflitos à 3) arrogância das pessoas atendidas. As três citações a seguir, respectivamente, revela as três motivações destacadas para explicar os conflitos entre as famílias e os atendentes:

Têm pessoas que, mas aí eu aprendi que isso aí é questão de como você trata. Eles chegam na minha mesa para fazer o Cadastro Único, eu sei que a maioria já vem com tanta coisa, tanto problema, a situação é tão difícil, que eles já chegam armados. E aí a gente vai conversando, eu converso, pergunto alguma coisa, eles vão conversando... Mas têm pessoas que já vem totalmente armada, quando não dá certo eles são meio agressivos. Mas nada que a gente não consiga contornar (Entrevista 61).

Geralmente, porque fica fora do perfil. Geralmente quando a pessoa está fichada, um salário, e só mora duas, três pessoas na casa, quatro pessoas, até cinco, com salário-mínimo fica fora do perfil. Porque o perfil é 170 por pessoas. Com o salário atual, 937, cinco pessoas, fica mais de 170, já fica fora. Aí a pessoa fica inconformada que não vai receber mais, ganhando um salário, tem cinco pessoas para sustentar. Aí a gente tenta explicar, mas elas não aceitam. (Entrevista 10).

Têm umas que são mais, como posso te dizer, elas quase que serem ser donas da verdade, chega e diz, não aceita a gente opinar nada, é fazer, assim, ele respondeu, eu tenho que botar, não posso questionar, não posso fazer nada. Ele se torna às vezes até agressivo, têm uns que ameaçam a gente. (Entrevista 58).

Esse último aspecto ganha mais relevância quando se identifica que entre os supervisores e técnicos de nível superior, o fato de a família não aceitar as regras de um programa é mais citado do que entre os entrevistadores<sup>18</sup> (32% dos supervisores e técnicos, comparado a 23% dos entrevistadores). Já entre os entrevistadores, é mais presente a menção à arrogância das famílias como explicação para os conflitos<sup>19</sup> (25% dos entrevistadores, comparados a 8% dos supervisores e técnicos de nível superior). Os entrevistadores também atribuem em maior proporção a causa dos conflitos ao estresse das famílias<sup>20</sup> (16,1% dos entrevistadores, comparados a 4% dos supervisores e técnicos de nível superior). Esse dado mostra que, quanto maior a proximidade do trabalhador com relação a família, mais ele responsabiliza a família pelos conflitos que, por vezes, ocorrem durante o atendimento.

---

<sup>18</sup> Tabela 27 do anexo.

<sup>19</sup> Tabela 28 do anexo.

<sup>20</sup> Tabela 29 no anexo.

Continuando as comparações entre percepções de entrevistadores e de supervisores e técnicos de nível superior, entre os entrevistadores é possível identificar maior proporção de pessoas que destacam também as famílias não vulneráveis entre aquelas atendidas<sup>21</sup>. Se entre os entrevistadores 17,9% destacou que atende famílias não vulneráveis, entre os supervisores e técnicos de nível superior esse percentual chega a apenas 8%. Entre as diferentes possibilidades de classificar as famílias como vulneráveis, os entrevistadores caracterizaram com maior frequência as famílias como carentes<sup>22</sup> (64,3% os entrevistadores comparados a 48,0% dos supervisores e técnicos de nível superior). Por outro lado, entre os supervisores e técnicos é mais comum utilizar dados socioeconômicos para descrever a situação das famílias vulneráveis<sup>23</sup> (48,0% dos supervisores e técnicos, comparados a 28,6% dos entrevistadores).

Isso pode indicar algumas hipóteses que precisariam ser aprofundadas: 1) os supervisores e técnicos de nível superior, ao deterem mais conhecimento técnico, acabam por definir um perfil de família mais abstrato, mais distanciado da interação cotidiana, mesmo que os dados socioeconômicos apontados sejam identificados nos cidadãos com os quais interage e; 2) os entrevistadores definem percepções das famílias ancoradas na dualidade carência versus não vulnerabilidade, ou seja, ou a família é carente e lhe falta quase tudo, ou a família não é vulnerável.

Ao fazer a análise fatorial foi identificado que os códigos classificados a partir dos conteúdos de entrevista poderiam ser reduzidos a sete tipos de percepções das famílias. O quadro abaixo descreve os fatores considerados tipos de percepções de famílias e as variáveis associadas entre si que caracterizam o fator:

**Quadro 6** – Tipos de percepções de família

Tipos/ fatores	Temas associados entre si
Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	Conflitos: famílias não aceitam as regras/ficam fora do perfil Desesperança/ falta de motivação Vulnerabilidade: dados socioeconômicos (-)
Famílias vulneráveis não carentes	Vulnerabilidade: geral Vulnerabilidade: carência (-)
Falta de identificação com a família	Identificação com as famílias (-) Não identificação com as famílias
Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	Não vulnerável Perfil difere de acordo com as políticas

<sup>21</sup> Tabela 30 no anexo.

<sup>22</sup> Tabela 31 no anexo.

<sup>23</sup> Tabela 32 no anexo

Diferenças entre as famílias	Diferença entre as famílias
Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	Conflitos: estresse das famílias Famílias não tem informações
Conflitos: famílias arrogantes	Conflitos: arrogância das famílias

Fonte: Elaboração própria a partir da análise fatorial dos temas identificados

Os temas que indicavam que as famílias não aceitam as regras dos programas e que são desesperançosas/ acomodadas estão associados ao burocrata não mencionar o código que caracteriza vulnerabilidade das famílias pelas suas características socioeconômicas.

A correlação entre esses temas é bastante reveladora, visto que aproxima três características que, em conjunto, caracterizam a família de um jeito bastante negativo. Em conjunto, ilustra uma percepção de que as famílias não aceitariam deixar de fazer parte do programa, mesmo quando não têm mais perfil para isso, a partir de uma percepção de que são desesperançosas/acomodadas. Esse tipo de percepção é o que mais se aproxima de uma ética do trabalho inserida em uma ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência.

A análise fatorial também revelou que menções a vulnerabilidades em geral estão associadas a não percepção de famílias vulneráveis como carentes, o que indica que existe um conceito de vulnerabilidade independente do conceito de carência, ou seja, de falta, para uma parte dos burocratas de ponta da situação.

A análise fatorial revelou que a falta de identificação com a família é um tipo relevante de percepção das famílias, justamente porque quando quem dizia que não se identificava com família por algum motivo não dizia que se identificava por outro. Nesse caso, parecem existir percepções sobre a família bem definidas: ou se identifica ou não.

A percepção das famílias não vulneráveis esteve associada à percepção de que elas procuram o Cadastro Único tendo em vista diferentes políticas públicas, e não somente o PBF. Nesse sentido, essa percepção indica um perfil mais abrangente do público do Cadastro Único. Embora esse tema indique um público mais abrangente, ele não esteve associado ao código relativo aos diferentes perfis de famílias. Nesse sentido, é possível indicar um tipo de percepção relacionada às famílias não vulneráveis, vistas como aquelas que buscam outras políticas públicas que não o PBF, e outro tipo relacionado à diversidade de perfis de famílias.

A percepção de que os conflitos entre as famílias se devem ao estresse delas esteve associada à percepção de que as famílias não sabem o que acontecem ou são mal-

informadas. Nesse sentido, embora à princípio se possa deduzir que o burocrata atribui à família a responsabilidade pelos conflitos entre cidadão e atendente, ao vincular essa percepção à de que as famílias estão mal-informadas diminui-se a responsabilização da família sobre a sua situação. Percebe-se que há uma complexificação dessa situação, não necessariamente uma estigmatização.

Essa diferenciação pode ser confirmada pelo fato de que a percepção de que os conflitos são causados por causa da arrogância das famílias não se associa à visão de que os conflitos se associam ao estresse das famílias.

Três temas não foram considerados relevantes para a definição de tipologias por meio da análise de fatorial: o que indica que as famílias são boas, porque é um tema pouco citado e não associado a nenhum outro e; os temas que ressaltam que as famílias omitem informações e que as famílias vulneráveis são as mais difíceis de atender. Esses dois casos provavelmente não podem ser caracterizados como tipos específicos em uma tipologia porque são características citadas em conjunto com diferentes outras percepções, não podendo destacar um perfil específico de percepção que traz essas características como distintivas.

Existe uma percepção generalizada de que as famílias omitem, mas que os casos mais difíceis são aqueles que precisam encaminhar alguma situação de vulnerabilidade mais específica. Isso mostra que não é a desconfiança que torna o trabalho difícil, mas sim as especificidades das situações com as quais precisam lidar.

De um lado, há visões que estigmatizam as famílias como acomodadas, estressadas e arrogantes. Por outro, há percepções sobre vulnerabilidade que não passam pelo sentido da carência, mas em função de dados socioeconômicos, como pobreza e extrema pobreza ou de outros tipos de vulnerabilidades, como abuso ou violência. Há também a percepção de que as famílias não são vulneráveis, e que buscariam no Cadastro Único para outras finalidades que não a transferência de renda. Existiria, assim, uma diversidade de públicos atendidos.

Essa seção mostrou que a percepção das famílias pelos burocratas de ponta é bastante complexa. Essas percepções serão consideradas como possíveis variáveis intervenientes na análise de quais dimensões influenciam as práticas dos implementadores de ponta.

### **7.3 - Como os implementadores de ponta percebem o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral?**

A forma como os burocratas de ponta percebe o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral pode ser reveladora do modo como se relacionam com essa política, seja a partir da adoção de práticas que buscam corrigir seus defeitos, seja a partir do seguimento estrito das regras regulamentadas. Que tipo de prática é mais comum, só será possível identificar no próximo capítulo, contudo, nessa seção já é possível mapear a percepção desses atores a respeito da política que implementam.

No que se refere às percepções sobre o Cadastro Único e averiguação cadastral, é possível identificar algumas características relevantes. Em primeiro lugar, a maior parte associou o Cadastro Único a uma porta de entrada para programas sociais, tal como descrito nos manuais do Governo Federal. Isso mostra que esse conceito parece ter sido bem internalizado por seus implementadores da ponta, revelando a efetividade dessa narrativa.

Se comparados com os relatos dos gestores federais, não foi tão presente a menção do Cadastro Único como fonte de informações para gestão de políticas públicas. Essa associação foi mais recorrente apenas entre os supervisores e técnicos de nível superior. Isso provavelmente se deve ao fato de que, diferentemente dos gestores federais que utilizam o Cadastro Único para a gestão de políticas de diferentes tipos, os implementadores de ponta identificam essa política mais aos benefícios que ela traz ao cidadão. Esse fato pode mostrar uma aderência ao argumento de Maynard-Moody e Musheno (2003) que indica que os burocratas de ponta se identificam mais com os cidadãos, buscando resolver seus problemas, do que como agentes estatais, com olhar de gestor público.

Entre os defeitos do Cadastro Único foram identificadas poucas menções à burocratização e à exclusão de famílias do acesso às políticas públicas que o Cadastro Único pode gerar. Como visto no capítulo anterior, alguns gestores federais destacaram que a obrigatoriedade do registro no Cadastro Único para participação de políticas nem sempre veio acompanhada de simplificação dos processos de requisição para participação dessas mesmas políticas. Além disso, foi ressaltado também que os dados do Cadastro Único, da mesma forma que podem ser utilizados para incluir famílias em políticas públicas, podem ser utilizadas para excluir das políticas, dependendo do uso que se faz dessa ferramenta. O tema mais próximo desses argumentos citado pelos implementadores

de ponta diz respeito ao fato de que as famílias são prejudicadas, que não teve menção tão significativa.

Entre as características do Cadastro Único, a autodeclaração parece ser vista mais como um defeito do que como algo positivo ou neutro. Se no nível federal ela foi a alternativa viável para a implementação, sendo depois incorporada entre os princípios do Cadastro Único, no nível municipal ela parece ser um entrave para a discricionariedade do entrevistador e uma característica que possibilita a omissão de informações, e consequentemente, os erros de inclusão e exclusão. Esse dado é confirmado pelo fato de que entre aqueles que mencionaram a autodeclaração com um problema, há mais menções que destacam o pouco poder do entrevistador para resolver situações de omissões de informações<sup>24</sup>. O seguinte relato descreve essa situação:

A gente que está na linha de frente, a gente tenta passar uma informação precisa e quando a gente vai ver que termina o cadastro todinho, o usuário está no perfil. A gente sabe que ele não está, porque ele tem carro, ele tem um depósito, mas ele não declara. E infelizmente, para mim é infelizmente, o cadastro é autodeclaratório. Então você pode ter o seu iPhone, você pode ter o que você quiser, você não vai me dizer que tem. Eu não posso colocar o que eu estou vendo, eu só posso colocar o que eu estou ouvindo. Então o fato de ter amarrado o cadastro a autodeclaratório penalizou muita gente, entendeu? (Entrevista 82)

Os erros de inclusão e de exclusão são vistos como o principal defeito do Cadastro Único pelos seus implementadores de ponta. Diferentemente dos gestores federais que estão sempre avaliando a focalização dos programas sociais que utilizam o Cadastro Único, e se orgulham da focalização dessas políticas, os implementadores de ponta se deparam cotidianamente com situações que julgam ser incoerentes com o que esperam. É possível que associem os erros de inclusão e exclusão à autodeclaração, visto que entre aqueles atendentes que mencionaram a autodeclaração como um problema, há mais menções aos erros de inclusão e de exclusão nos programas que utilizam os dados do Cadastro Único.<sup>25</sup> O seguinte relato descreve essa percepção:

Porque tem gente que não precisa... Assim, todo mundo precisa de dinheiro, mas tem gente que ganha salário, chega aqui e omite informação, que não ganha nada e tal, não informa que a carteira está assinada, para ficar dentro do perfil para receber o Bolsa. E tem gente que precisa mais do que aquela pessoa e não recebe. (Entrevista 10)

---

<sup>24</sup> Tabela 33 no anexo.

<sup>25</sup> Tabela 34 no anexo.

Essa percepção da autodeclaração como um problema para a focalização dos programas sociais se assemelha às críticas que os gestores federais do Cadastro Único e PBF recebem cotidianamente, em especial às provenientes dos órgãos de controle. Como visto no capítulo anterior, mesmo que o Governo Federal tenha estabelecido a autodeclaração como um princípio do Cadastro Único, em função das constantes críticas que recebe, passou a desenvolver procedimentos que, de certa forma, contrariam essa regra.

Já com relação à averiguação cadastral, existe um entendimento de que se trata de um processo de identificação de inconsistências por meio de cruzamento de dados. Nesse sentido, o Governo Federal parece ter conseguido comunicar bem o mecanismo pelo qual qualifica as informações do Cadastro Único. Outra percepção sobre averiguação identificada entre os atendentes é a de uma busca pela realidade verdadeira, no sentido de que no Cadastro Único nem sempre estão registradas as informações mais fidedignas. Essa percepção se aproxima de algumas das críticas feitas pelos órgãos de controle ao Cadastro Único, que passa a cobrar semelhança entre a renda do Cadastro Único e a renda identificada por meio de outras bases, mais do que identificar erros de inclusão que gerem problemas de focalização. Sobre a efetividade da averiguação cadastral, mais trabalhadores trouxeram um viés positivo para esse processo do que ressaltaram a sua inefetividade.

Boa parte dos atendentes associaram a averiguação cadastral aos procedimentos envolvidos nesse processo: visita domiciliar, envio de mensagens, recebimentos de listas identificando pessoas com inconsistências, repercussões de benefícios, entre outros. As questões mais operacionais, como alta demanda de atendimento, falta de recursos e outros problemas operacionais também foram destacados nas entrevistas.

Houve poucas menções ao caráter punitivo das averiguações cadastrais, diferentemente das percepções apresentadas na análise sobre o Governo Federal. Na verdade, embora não sejam as citações mais significativas quantitativamente, se considerarmos que houve várias proposições de procedimentos que reforçam o controle dos cidadãos (visitas domiciliares, exigência de documentação comprobatória e fiscalização) e nenhuma proposição codificada<sup>26</sup> de ação voltada para a simplificação da inclusão das famílias no Cadastro Único, é possível identificar uma posição muito mais

---

<sup>26</sup> Podem ter tido proposições sobre o assunto, mas elas não tiveram recorrência suficiente para motivar a criação de um código.

controladora entre os burocratas de nível de rua do que entre os gestores do Governo Federal.

Quando perguntados sobre as mudanças que presenciaram ao longo de sua trajetória como implementadores do Cadastro Único, algumas pessoas destacaram mudanças que ocorreram na gestão do local do Cadastro Único. Houve também menção significativa às mudanças referentes aos processos de averiguação cadastral.

Sobre os aprendizados vivenciados, a maior parte dos relatos disseram respeito mais a aprendizados práticos e subjetivos e menos a aprendizados sobre a política e seus procedimentos. 30% dos implementadores disseram ter melhorado a atuação. Muitos deles disseram que o maior aprendizado teve a ver com o contato com a pobreza, que os fizeram se tornar mais sensíveis e menos preconceituosos. O seguinte relato descreve esse tipo de aprendizado:

Eu era uma pessoa bem preconceituosa com relação a pobreza. Com aquela ideia de que pobreza é uma escolha, porque a pessoa pode muito bem levantar e ir trabalhar. Hoje eu não vejo isso. Eu vejo que não é falta de levantar e trabalhar, tem gente que trabalha muito, trabalha de segunda a segunda catando latinha, só que a renda não dá. Aí a pessoa, ah, mas são escolhas... Não são escolhas. (Entrevista 49).

Por outro lado, 19,2% disseram ter aprendido a não julgar a família. Esse último aprendizado parece se relacionar diretamente com o desafio de desconfiar dos cidadãos atendidos. Se não tem discricionariedade para julgar a situação da família e realizar algum procedimento que julga apropriado, resta ao entrevistador realizar o que lhe cabe da forma mais objetiva possível, quase impessoal. O seguinte relato descreve como ocorre esse aprendizado:

Aí passado isso, depois você, eu fiquei meio com raiva, “essas pessoas estão mentindo para ganhar Bolsa Família” e tal. Mas eu não posso julgar e não posso fazer nenhuma interferência em relação a isso, é um processo interno. Depois eu passei, superei isso, falei assim “não posso fazer nada em relação a isso, não estou aqui para fiscalizar, não estou aqui para julgar em nada”, depois você vê assim, alguns vão estar mentindo, outros não e aí não é responsabilidade minha, a pessoa que tem a responsabilidade pelo que ela está falando. O meu papel é orientar isso para ela. Então, passei por esse processo de você fica meio desconfiado das coisas, mas depois você vê que isso daí faz parte, alguns vão colocar a verdade, outros não, mas aí não cabe a mim entrar nesse mérito. O que mudou foi isso, passei por isso, se a pessoa, o que ela está colocando, sempre o que ela está colocando é o que eu vou preencher no cadastro, mas você aprende a lidar com sentimentos, de não julgar nada que a pessoa está colocando para você. (Entrevista 42).

Tendo em vista relatos como esse, foi feito o teste de correlação entre as menções relativas à omissão por parte das famílias e aprendizado sobre o não julgamento. Nesse

caso, contudo, não foi identificada correlação significativa entre desconfiança e aprendizado sobre o não julgamento, ou seja, esse é um aprendizado ressaltado tanto por aqueles que afirmam que as famílias omitem quanto pelos que não afirmaram, na mesma proporção.<sup>27</sup>

A partir da análise fatorial é possível reduzir os códigos relacionados à percepção do Cadastro Único e processos de averiguação cadastral a 10 tipos. Dessa forma, foram gerados os seguintes tipos de percepção sobre o Cadastro Único e averiguação cadastral:

**Quadro 7 – Tipos de percepções sobre o Cadastro Único e averiguações cadastrais**

Tipos/ fatores	Temas associados entre si
Averiguação como cruzamento de dados	Verificação de inconsistências: cadastro distante da realidade (-) Verificação de inconsistências: cruzamento de dados
Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	Autodeclaração: problema Averiguação qualifica o Cadastro Único Cadastro invasivo (-) Erros de inclusão e exclusão Cadastro como fonte de informações (-)
Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	Aprendizados e mudanças de comportamento: sobre a política e o atendimento Percepção sobre mudanças: locais Regras inadequadas Regras deveriam ser mais rígidas (deveria realizar mais visitas domiciliares, solicitar documentos comprobatórios, e realizar mais ações de fiscalização)
Regras e processos que prejudicam as famílias	Famílias são prejudicadas Percepção sobre mudanças: locais (-) Regras inadequadas
Cadastro Único como porta de entrada	Averiguação como fiscalização (-) Cadastro Único como porta de entrada
Atuação no Cadastro Único se modificou	Verificação de inconsistências: geral Aprendizados e mudanças de comportamento: melhorou a atuação (-) Percepção sobre mudanças: gerais
Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	Averiguação é inefetiva Percepção sobre mudanças: processos de averiguação cadastral Percepção sobre mudanças: gerais Não sabe ou entendimentos errados sobre averiguação cadastral (-)
Averiguação como procedimentos efetivos	Averiguação é inefetiva (-) Averiguação como procedimentos (visita domiciliar, mensagens, lista de pessoas inconsistentes, repercussão de benefícios)
Contato com a pobreza	Aprendizados e mudanças de comportamento: contato com a pobreza Averiguação como fiscalização (-)
Postura de não julgamento das famílias	Aprendizados e mudanças de comportamento: não julgar a família

<sup>27</sup> Tabela 35 no anexo.

	Aprendizados e mudanças de comportamento: sobre a política e o atendimento (-) Averiguação qualifica o Cadastro Único
--	--

Fonte: Elaboração própria a partir da análise fatorial dos temas identificados

O tema que destaca a averiguação cadastral como produto de um cruzamento de dados está associado ao burocrata não ter mencionado que esse é um processo que busca a realidade. Nesse sentido, existe uma percepção de que o cruzamento de dados não necessariamente identifica uma realidade, seja lá qual for.

Foi identificada associação entre os temas que ressaltam a autodeclaração como problema, que vê a averiguação como um processo que qualifica o Cadastro Único e que resalta os erros de inclusão e exclusão. Esses temas também estão associados ao burocrata não mencionar o Cadastro Único como fonte de informações nem que ele é invasivo. Essa associação nos revela uma narrativa que vê o Cadastro Único mais pelos seus erros e problemas do que como uma fonte confiável de informações. A autodeclaração parece ser o principal gerador desses erros e a averiguação cadastral se revela como um procedimento desejável.

Os temas relacionados à percepção de que as regras são inadequadas, que deveriam ser mais rígidas e que relataram mudanças nos procedimentos locais e aprendizados sobre o atendimento e os programas sociais estão associados. Essa correlação pode indicar que as mudanças institucionais e os aprendizados sobre as políticas motivaram uma percepção de que precisa haver mais controle das famílias cadastradas. Mesmo considerando que são mudanças institucionais locais, não é possível afirmar que são independentes das mudanças ocorridas no nível central, podendo ser, por exemplo, uma adaptação ao crescimento da demanda por atualizações cadastrais motivadas pelo aumento do público dos processos de averiguação cadastral. Os dados das entrevistas, contudo, não permitem concluir se isso se dá porque houve uma diminuição de procedimentos de controle das famílias cadastradas, o que remeteria a uma avaliação de que as regras poderiam voltar a ser como eram; ou em função de um aumento desse controle, gerando, assim maior expectativa de que o Cadastro Único seja mais fiscalizatório.

Essa dupla possibilidade da interpretação da associação entre mudanças institucionais e cobrança por procedimentos mais rigorosos é importante porque ela pode refletir um movimento iniciado no nível federal. Da mesma forma que o aumento da recorrência e públicos inseridos nas averiguações cadastrais promove uma reflexão sobre

o caráter punitivista desse procedimento para os seus gestores federais, ele também motiva propostas de complexificação dos procedimentos de controle das informações das famílias cadastradas pelos implementadores de ponta. Diferentemente dos gestores federais, parece haver uma percepção de que, a partir dos avanços já feitos, sempre é possível desenvolver procedimentos que garantem informações mais fidedignas.

Coincidentemente ou não, não mencionar as mudanças nos procedimentos locais está associado a mencionar que as regras são inadequadas e que as averiguações cadastrais geram prejuízos às famílias. A partir dessa associação, é possível concluir que quando não se tem em mente as mudanças institucionais locais, o olhar volta-se para a situação das famílias que são excluídas dos programas sociais em função das averiguações cadastrais. Nesse sentido, confirma-se a ideia de que a demanda por maior controle é mais bem entendida quando se tem em mente processos de mudanças institucionais. Quando isso não está no horizonte, é mais provável perceber os prejuízos às famílias.

Existe ainda a compreensão sobre o Cadastro Único e as averiguações cadastrais que associa o Cadastro Único como porta de entrada e não percebe a averiguação cadastral como uma forma de fiscalização. Essa interpretação destaca uma percepção voltada para a dimensão da inclusão, se afastando das representações voltadas para a fiscalização. Talvez essa seja a percepção mais alinhada à ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum.

Outro tipo de percepção sobre o Cadastro Único destaca que as mudanças institucionais gerais estão associadas ao burocrata de rua não mencionar que melhorou a sua atuação. Isso pode indicar que ao presenciar uma situação de constante mudança, o implementador de ponta tem mais dificuldades de compreender os aprendizados relativos à sua atuação no atendimento das famílias. Essa percepção pode ser resumida a partir de um entendimento de que a atuação no Cadastro Único se modificou.

Os temas relacionados às mudanças específicas nos processos de averiguação cadastral estão associados a percepções de que ela não tem efetividade e a não citar conceitos errados relacionados a esses processos. Isso mostra que as pessoas que conseguem identificar mudanças nos processos de averiguação são aquelas menos propensas a compreender esses processos de forma errada, mas também são as mais descrentes com relação à efetividade deles. Isso pode revelar uma situação bastante relevante: a de que justamente as pessoas que entendem o que são as averiguações cadastrais e presenciaram seus diferentes formatos são aquelas que menos acreditam na sua efetividade.

Já os temas que caracterizam as averiguações cadastrais por meio dos seus procedimentos realizados ou orientados pelo Governo Federal, como repercussões de benefício, exigência de visitas domiciliares, emissão de cartas e mensagens entre outros, estão associados ao atendente não mencionar que a averiguação cadastral é inefetiva. Nesse sentido, a identificação de procedimentos específicos para a averiguação cadastral pode estar associada à percepção de que a averiguação cadastral tem resultados positivos. Assim, a efetividade da averiguação seria descrita pela realização de procedimentos, muitas vezes punitivos, e não por algum resultado específico. Isso revela que para algum burocratas, o sucesso de uma averiguação cadastral pode ser, justamente, a punição das famílias identificadas.

Os temas relacionados aos aprendizados decorrentes do contato com a pobreza estão associados a pessoa não mencionar a averiguação cadastral como fiscalização. Essa compreensão pode indicar que a experiência com a realidade das famílias torna o implementador de ponta menos afeito às práticas de fiscalização.

Por fim, a análise fatorial identificou um tipo de percepção sobre o Cadastro Único que associa temas relacionados ao aprendizado sobre não julgar as famílias e a compreensão de que averiguação cadastral qualifica o Cadastro Único. Esse tipo de compreensão está também associado ao implementador de ponta não mencionar aprendizados sobre as políticas, programas e o atendimento. Esses dados podem indicar um dilema entre os aprendizados sobre os objetivos das políticas públicas e uma postura de não julgamento que a averiguação cadastral requer.

A partir dessas análises é possível responder a seguinte pergunta: Existem diferenças entre as percepções os burocratas centrais e de nível de rua? Quais são? Para responder a essa pergunta, o quadro abaixo ressalta diferentes percepções entre burocratas do Governo Federal e de rua a respeito de alguns temas objeto de disputa. É importante destacar que não há uma percepção uniforme nem no interior do Governo Federal, muito menos no nível de rua, o que faz com que no quadro abaixo estejam apontadas percepções às vezes até opostas sobre o mesmo aspecto.

**Quadro 8** – Comparação entre representações dos burocratas de médio escalão e de rua

<b>Tema em disputa</b>	<b>Governo Federal</b>	<b>Nível de rua</b>
Caracterização do público-alvo	-Auferem rendimentos de forma volátil;	-Famílias acomodadas/arrogantes;

	-Não estão cobertos pela proteção social contributiva;	-Famílias vulneráveis; -Famílias não vulneráveis – público de políticas que não são transferência de renda
Percepção sobre a forma como é feita a coleta de dados (autodeclaração)	-Autodeclaração como conceito: as informações declaradas pelas famílias não podem ser questionadas no momento da entrevista; -Autodeclaração como operação: enquanto não há outra forma de coletar dados das famílias, a autodeclaração é necessária. Contudo, há prospecção de novas formas de coleta de dados, principalmente por meio de cruzamentos de bases de dados.	-Autodeclaração como promotora de erros de inclusão; -Autodeclaração como limitadora do poder do entrevistador;
Percepção de como é e como deve ser a postura com relação ao público em averiguação cadastral	-Percepção de que excesso de punição não é desejável para as famílias nem para os municípios; -Processos mais e menos punitivos, dependendo do contexto (aversão à punição ou à demonstração de punição no governo Dilma Rousseff vs necessidade de demonstrar punição no governo Temer).	-Demanda pelo aumento da rigidez das regras de Averiguação Cadastral/ maior fiscalização; -Famílias são prejudicadas pelos procedimentos de averiguação cadastral; -Priorização da inclusão em detrimento da fiscalização; -Postura objetiva frente à família (sem julgamento).
Dimensões de avaliação da averiguação cadastral	-Focalização das políticas que utilizam os dados do Cadastro Único; -Aumento da qualidade/fidedignidade dos dados do Cadastro Único – qual a proximidade que o dado declarado tem com relação ao dado obtido por meio de cruzamentos de bases de dados?	- Procedimentos de averiguação cadastral (orientação pela visita domiciliar, repercussão de benefício, envio de cartas e mensagens etc) são efetivos; -Mudanças institucionais associadas à percepção de inefetividade.

Fonte: Elaboração própria

A partir dessa comparação, é possível perceber alguns reflexos das disputas ocorridas no nível central identificados no nível de rua. Há quem possa cogitar a concomitância dessas disputas que ocorreriam de forma independente em ambas as esferas. Contudo, é pouco provável que isso ocorra considerando que as duas esferas agem em conjunto, os municípios reconhecem as orientações da gestão federal, seus argumentos, bem como o Governo Federal tem conhecimento de algumas das percepções

presentes no nível de rua e tenta dialogar com elas em suas normativas e materiais de capacitação.

Em primeiro lugar, existe uma diferença bem importante no que diz respeito a caracterização do público do Cadastro Único de acordo com o pertencimento a uma ou outra esfera. No Governo Federal predominam visões mais abstratas do público-alvo, muito baseada em pesquisas e em categorias próprias das políticas sociais.

Já no nível de rua encontram-se descrições mais concretas, que envolvem, em algumas situações, aspectos morais, e em outras qual o encaminhamento que deve ser dado à família, compondo três perfis diferentes: 1) famílias acomodadas/ passivas ou arrogantes; a família vulnerável, mas não necessariamente carente, caracterizada por situações como a deficiência, a violência, entre outros e; 3) as famílias não vulneráveis, que são público-alvo das outras políticas que não a transferência de renda.

Já com relação à forma de coleta de dados, se no nível federal ainda existe um apego ao conceito de autodeclaração, no nível de rua ele é associado aos erros de inclusão e exclusão, que seriam minorados por meio das averiguações cadastrais. Além disso, ele é visto como um entrave a atuação do burocrata, que precisa aceitar a declaração da família mesmo quando julga que a família está mentindo.

No nível federal é perceptível uma cautela e um certo pesar por orientar procedimentos vistos como punitivos, como a visita domiciliar obrigatória, repercussões de benefícios, entre outros. Já no nível de rua, enquanto alguns atendentes destacaram que esses procedimentos prejudicam as famílias, outros cobraram regras mais rígidas, alinhando-se aos questionamentos feitos pelos órgãos de controle e pelo alto escalão que passou a gerir o Ministério do Desenvolvimento Social durante o Governo Temer.

Entre os burocratas de nível de rua também existe uma percepção do Cadastro Único como porta de entrada para participação em políticas públicas, associada a uma visão de averiguação cadastral que não se caracteriza como fiscalização. Essa compreensão traz o aspecto inclusivo do Cadastro Único e se alinha com os discursos emitidos no período do governo Dilma Rousseff, em que se buscava incluir as famílias no Cadastro Único e em programas sociais e se tentava, a todo custo, distanciar-se de uma imagem de punitivista.

As menções aos prejuízos que as famílias sofrem são mais presentes entre aqueles que não identificaram mudanças institucionais locais. Isso pode indicar que a falta de visão retrospectiva, que faz com que o buro lembre que já houve procedimentos mais duros, que pessoas já foram punidas por diferentes critérios, faz com que ele volte seu

olhar mais para os problemas do punitivismo do que para a necessidade de mais controle. Essas associações podem ser um desdobramento da situação observada entre os gestores do nível central que, ao se buscar cada vez mais aumentar a qualidade dos dados do Cadastro Único complexificando os processos de averiguação cadastral, se aumenta também o punitivismo desses processos, prejudicando assim as famílias.

No meio termo entre punitivismo e demanda por inclusão existe, no nível de rua, uma percepção que preza pela objetividade e não julgamento, e é justamente essa que está mais associada a identificar a averiguação cadastral como uma qualidade. Talvez essa postura seja uma defesa do implementador de ponta tanto para a identificação com o cidadão quando ele julga que este está sendo punido injustamente, quanto para a indignação quando acredita que o cidadão está mentindo ou omitindo renda. A partir desse comportamento, ele confia nos resultados dos cruzamentos de bases de dados e realiza seu trabalho da forma mais impessoal possível, buscando não se envolver muito com as situações das famílias que atendem. Pode ser uma causa da postura meramente administrativa identificada por Marins (2014).

Já a avaliação da efetividade dos processos de averiguação cadastral reflete diferenças importantes entre as duas esferas. No nível federal, essa avaliação é feita a partir de variáveis específicas e mensuráveis, como a focalização dos programas sociais que utilizam os dados do Cadastro Único ou a semelhança entre os dados declarados e os identificados por meio de cruzamentos de bases de dados, em um exercício de construção de um conceito de fidedignidade das informações. Na verdade, essa última variável tem sido cada vez mais cobrada pelos órgãos de controle, que tem questionado cada vez mais o conceito de autodeclaração do Cadastro Único

Já no nível de rua, a avaliação da averiguação cadastral está associada a questões bastante concretas como procedimentos orientados pelo Governo Federal, como visitas domiciliares, repercussões de benefícios, envio de cartas e mensagens e mudanças institucionais nos próprios processos de averiguação cadastral. Enquanto a primeira dimensão está associada a não percepção de que esse processo é inefetivo, a segunda dimensão está associada a um julgamento relativo à falta de efetividade do processo. Assim, a efetividade das averiguações cadastrais seria avaliada por meio do tratamento dado aos cidadãos, e não pelo alcance de algum objetivo pré-definido.

Considerando que a identificação de mudanças nos processos de averiguação cadastral esteve associada a indicação de que esses processos não são efetivos, é possível supor que, ao deparar-se com diferentes processos com critérios e procedimentos diversos

os implementadores de ponta passem a acreditar menos neste no processo. Isso pode confirmar a hipótese de que as recorrentes modificações nos processos de averiguações podem motivar uma deslegitimação desses processos frente aos burocratas de ponta, que buscariam procedimentos próprios para resolver os problemas que identificam.

#### **7.4 - Conclusão do capítulo**

Esse capítulo buscou responder as seguintes perguntas: Como os burocratas municipais interpretam o Cadastro Único e os processos de qualificação do Cadastro Único? Existem diferenças entre as percepções os burocratas centrais e de nível de rua? Quais são? Essas perguntas têm como objetivo compreender se há convergência ou dissonância entre as percepções sobre os Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral dos burocratas de médio escalão que tomam as decisões e os burocratas de nível de rua. A partir dessa análise, é possível verificar se essa diferença de percepções interfere na implementação da política.

Essa análise foi feita com base na classificação e sintetização das principais categorias de percepções dos burocratas de rua sobre conceitos de justiça, perfil das famílias que atendem e percepções sobre o Cadastro Único e a averiguação cadastral. Após esse exercício, os resultados dessas análises foram comparados às percepções dos burocratas de médio escalão expostas em capítulos anteriores.

Em primeiro lugar, nota-se que os burocratas de nível de rua, diferentemente dos de médio escalão, se detém a um conceito de justiça orientado mais para a igualdade do que para a equidade. Essa igualdade diz respeito a igualdade de condições, de oportunidades e de acesso a serviços. Diferentemente do conceito de equidade, pouco se traduz em tratamentos diferenciados a determinados públicos. Conceitos mais ligados a equidade foram identificados mais entre os supervisores e técnicos de nível superior do que entre os entrevistadores. Embora, possam ser identificadas diferenças entre esses dois conceitos de justiça, é possível ainda destacar que são orientados pela mesma ordem de grandeza cívica, que se justifica pelo bem comum.

Outros conceitos de justiça destacados, presentes principalmente entre os entrevistadores, dizem respeito ao cumprimento das regras formalizadas ou a situações concretas da vida da pessoa, a partir da experiência de atender a necessidade de alguém. Também houve situações nas quais os entrevistadores relataram não acreditar na justiça, seja em função das discordâncias com relação a forma como a política funciona, seja por causa de situações diversas, fora do escopo da política pública, relatadas como injustas.

Esses conceitos mostram, por um lado, maior dificuldade de abstrair princípios orientadores para sua ação, o que poderia indicar maior adesão aos regulamentos definidos no nível central. Isso, porém, só pode ser afirmado a partir dos dados do próximo capítulo.

Se entre os conceitos de justiça não apareceram percepções que se orientavam pela ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência, na percepção sobre as famílias é possível identificar, em determinados casos, certa estigmatização que tem como base um apego à ética do trabalho. É nesse sentido que surgem percepções que veem as famílias como acomodadas, ou de forma mais sutil, desesperançosas. Por causa dessa característica, estariam menos dispostas a deixar de fazer parte do PBF, não aceitando quando não cumprem mais as regras previstas.

Não aceitar ser excluído do PBF seria objeto de conflito entre cidadão e burocrata de rua. Outras causas de conflitos relatadas pelos implementadores de ponta são a arrogância e o estresse das famílias. Essas duas características diferem uma da outra porque, se por um lado a arrogância é inata da pessoa, por outro, o estresse é atribuído à falta de informação da pessoa sobre as regras do PBF. Vai ao encontro das pesquisas que demonstram que o beneficiário não tem a menor noção sobre como participar e manter-se participando do PBF, o que geraria constante ansiedade e uma visão mágica sobre a participação no programa (NASCIMENTO, 2015a, 2015b).

A vulnerabilidade, em muitas situações é associada à carência. Em outras, são destacadas características específicas, dissociadas da renda, como a presença de pessoas com deficiência na família ou ainda a identificação de situações de violência. Características mais abstratas também são atribuídas à vulnerabilidade das famílias. Supervisores e técnicos de nível superior tendem a caracterizar as famílias com base no seu perfil socioeconômico, ressaltando características objetivas da família, como renda, presença de desempregados, chefiadas por mulheres, entre outros.

Por fim, foram destacadas as famílias não vulneráveis que buscam o Cadastro Único visando a participação em outros programas sociais. Nesse sentido, o perfil da família varia conforme a política que o cidadão pleiteia.

Não foram significativas as menções às características de volatilidade de renda que orientaram os burocratas de médio escalão a definir formas de registro de renda no Cadastro Único que captem essa característica e que nortearam a regra de permanência do PBF. Para os burocratas de ponta, o perfil das famílias parece muito mais estático do que flutuante, como parece ser para os de médio escalão.

Já no que concerne à percepção do Cadastro Único e das averiguações cadastrais, é quando se pode identificar as principais divergências ente burocratas de médio escalão e de ponta. E a percepção do histórico do Cadastro Único parece estar bastante associada à percepção da efetividade desses processos. Isso ocorre que para aquelas pessoas que conseguiram identificar mudanças, sejam gerais, locais ou nos processos de averiguação cadastral, nota-se opinião de que esses processos não são efetivos, e que as regras deveriam ser mais rígidas. Não se pode saber, contudo, se isso ocorre porque se compara com situações nas quais as regras eram mais rígidas, ou porque, a partir do confronto com o crescente aumento dos públicos de averiguação cadastral tem-se a impressão de que esses processos não têm surtido efeito.

Já as percepções de que as famílias são prejudicadas estão associadas a não menção do histórico de mudanças. Isso pode indicar que, sem a visão retrospectiva que mostra que tratamentos mais duros já foram dados, e que os processos de averiguação cadastrais incluíam menos gente, o que salta aos olhos é a saga das famílias para manter-se recebendo um benefício.

Os processos de averiguação cadastral só são vistos como efetivos quando identificados por meio dos seus procedimentos. Assim, ele é avaliado não pelos resultados que gera, mas pelo tratamento que é dado às famílias. Assim é possível perceber que, diferentemente dos burocratas de médio escalão, a averiguação cadastral parece ser bem justificada a partir do seu punitivismo.

A autodeclaração, conceito forjado pelos burocratas de médio escalão para operacionalizar o Cadastro Único, promovendo a inclusão facilitada das famílias é vista pelos burocratas de ponta como causa para erros de inclusão e exclusão. Também é malvista por ser um limitador da discricionariedade do burocrata, que se sente impotente de realizar qualquer procedimento que julga importante, visto que seu papel é apenas registrar as declarações da família. Vai ao encontro dos achados identificados por Eiró (2019). Todavia, por meio desses dados ainda não é possível inferir que esses burocratas alteram os procedimentos tendo em vista essa discordância com relação às orientações federais. Mas já aponta para um aprendizado relacionado a uma postura de objetividade e não julgamento com relação à família. É possível que uma postura eminentemente administrativa destacada por Marins (2014) seja fruto desse tipo de aprendizado.

Mais próximo a uma percepção orientada pela ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum existe a representação do Cadastro Único como porta de entrada que dá acesso a diferentes políticas públicas. Diferentemente da percepção que vê o Cadastro

Único pelos seus dados que promoveriam a identificação das necessidades das famílias, em uma lógica de governamentalidade, essa representação tem mais afinidade com o lado do cidadão, a partir de uma interpretação que se aproxima a de Maynard-Moody & Musheno (2003).

Nesse sentido, esse capítulo apresentou algumas diferenças importantes entre as percepções dos burocratas de médio escalão e de nível de rua. Resta saber se essas diferenças interferem na forma como os burocratas de rua se relacionam com as orientações definidas no nível central e as implementam. Esse é o esforço do próximo capítulo.

## 8 - PRÁTICAS NORMALIZADAS E IMPLEMENTADAS

Os capítulos anteriores analisaram as representações dos burocratas de médio escalão do Governo Federal e de ponta do Cadastro Único sobre a sua atuação e sobre a política que implementam. Agora, será feita uma sistematização das práticas que realizaram.

As práticas do médio escalão culminam nos procedimentos orientados, que servem de base para as práticas da burocracia de nível de rua. As equipes de atendimento, respaldadas pela gestão municipal, por sua vez, adicionam procedimentos em uma complementação do desenho da política previsto pelo pacto federativo. Por fim, os entrevistadores realizam as entrevistas a partir de estratégias que eles mesmos desenvolvem, em um exercício de discricionariedade individual.

Nesse sentido, esse capítulo busca analisar como as interpretações dos implementadores de ponta sobre o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral se transformam em práticas discricionárias. Com isso, ao final do capítulo pretende ter respondida a seguinte pergunta: De que maneira as ambiguidades e incoerências resultantes dessas disputas ocorridas no nível central dão espaço para a maior discricionariedade do burocrata municipal e do nível de rua?

Isso será feito a partir de três esforços. O primeiro deles é a sistematização dos procedimentos orientados pelo Governo Federal nos processos de averiguação cadastral. Esses procedimentos são considerados uma estrutura com a qual os burocratas de ponta interagem, seja procedendo exatamente da forma como regulamentado, seja criando procedimentos complementares, seja desenvolvendo práticas que contradizem o que foi normatizado.

O segundo esforço é a identificação das práticas organizacionais e individuais implementadas no nível de rua. Essas práticas não são as normatizadas pelo nível central. Algumas podem até ter sido motivadas por alguma orientação central, mas como essa orientação não detalhava como deveria ser feito, as próprias equipes locais definiram esses detalhes.

Por fim, o terceiro consiste na busca pela identificação de associações entre essas práticas e as percepções dos burocratas de rua identificadas no capítulo anterior e essas práticas. Por meio desse exercício é possível constatar que as percepções, mais do que serem apenas valores e representações sobre o público atendido e a política implementada, interfere nas práticas realizadas por esses atores.

## 8.1 - Regulamentações como práticas da gestão federal

Como a principal competência da gestão federal do Cadastro Único é regulamentar essa política, coordenando a sua implementação a partir de um comando único a ser seguido por todos os municípios, as decisões referentes a quais procedimentos devem ser realizados nos processos de averiguação cadastral podem ser consideradas a principal prática que esses atores realizam.

As decisões tomadas no nível federal têm enorme impacto na relação entre burocrata de nível de rua e cidadão, materializando a relação Estado e cidadão. Mesmo que os implementadores de ponta não sigam todas as orientações da forma como elas são definidas, seu conteúdo já diz muito sobre que tipo de relação a gestão federal pretende concretizar, em um processo de disputa de premissas políticas e modos de operar.

Nesse sentido, é de especial interesse compreender como se deram esses processos ao longo dos anos, a partir das Instruções Operacionais, que orientavam sobre os procedimentos a serem adotados pelo Governo Federal e municípios. Esses documentos são vistos como o resultado de toda a discussão do ano e explicitam as decisões tomadas pelos atores, independentemente de essas decisões terem sido tomadas de forma consensual ou não.

Os procedimentos adotados nos processos de averiguação cadastral revelam, para além das estratégias de qualificação do Cadastro Único, formas de exclusão de famílias de programas sociais. Contudo, a generalidade da regulamentação das averiguações cadastrais possibilita que, anualmente, os gestores de médio escalão do Governo Federal tomem decisões sobre o público incluído nos processos de averiguação cadastral e procedimentos que devem ser adotados em cada caso. Dessa forma, não há uma uniformidade de critério de exclusão. Ano a ano são tomadas decisões sobre o público da averiguação cadastral, que envolvem as seguintes questões:

Como são identificados os indícios de irregularidades? Em geral, os indícios são identificados por meio de um recálculo da renda familiar a partir da informação constante em outros registros. Contudo, houve outros critérios para a definição dos públicos, como a predição de renda, a identificação de patrimônio ou financiamento (e.g.: crédito rural) no nome de integrante da família ou a identificação, óbito na família ou a reincidência em outros processos de averiguação cadastral.

Embora a renda tenha sido a principal dimensão que sustenta a identificação de famílias para a participação em programas sociais, em algumas situações, buscou-se identificar outras variáveis que pudessem dar indícios de que a família não apresentava a vulnerabilidade indicada a partir da informação de renda declarada no Cadastro Único.

A predição de renda é uma forma de, por meio de testes estatísticos, verificar a partir de outras variáveis registradas no Cadastro Único, a probabilidade de uma família possuir determinada renda. A lógica da predição de renda é que, se uma família é composta por pessoas de baixa escolaridade, moradora de domicílio precário, entre outras características, probabilidade de ela ser vulnerável é alta. Nesse caso, define a vulnerabilidade a partir de diferentes características, mas desconsidera, por exemplo, situações em que as características de uma família muda de forma abrupta, como em perda de emprego ou doença do responsável familiar.

Já utilização de variáveis externas ao Cadastro Único, como patrimônio e participação em políticas de crédito, observam outra lógica. Para essa prática, considera-se que se uma pessoa tem algum bem de alto valor em seu nome, como um automóvel, ela não seria vulnerável a ponto de estar habilitada a participar de um programa social e passa a haver a suspeita de subdeclaração de renda. Lógica semelhante seguem ações que consideraram a tomada de um crédito como indicador de existência de renda, supondo que para conseguir esse empréstimo, o integrante da família declarou ter renda para o agente financiador. Nesses casos, mais do que buscar estimar a renda por meio de outras variáveis, o que se realiza é a vigilância de diferentes dimensões da vida do cidadão no intuito de identificar possíveis subdeclarações de renda.

De toda forma, tanto a predição estatística de renda quanto a suspeita a partir de outras dimensões da vida do cidadão questionam as premissas ligadas à renda, e mais especificamente à renda volátil, como variável que dá base para a habilitação em programas sociais que utilizam o Cadastro Único. No caso, não há uma complementação das informações cadastrais, e sim uma busca por questionar a informação de renda do Cadastro Único que é coletada sob determinadas premissas a partir de informações que não obedecem às mesmas premissas. Afinal, tanto na predição de renda quanto na consideração de variáveis como patrimônio e crédito como *proxy* de subdeclaração de renda, são observadas características estáveis que, ou não se modificam tão facilmente, ou uma vez ocorridas, teriam o potencial de questionar a declaração da família por um longo período.

Qual é a margem de tolerância para se considerar uma inconsistência no Cadastro Único? Enquanto o Cadastro Único servia basicamente ao PBF, as averiguações cadastrais incluíam cadastros com renda familiar recalculada superior ao público-alvo do programa. Com o aumento da abrangência do Cadastro Único, outros critérios passam a ser utilizados, como a renda recalculada superior a meio salário-mínimo.

Em algumas situações, foram considerados públicos de averiguação cadastral famílias com qualquer divergência de renda entre o Cadastro Único e outro registro administrativo. Essa decisão contradisse toda a elaboração sobre volatilidade de renda, visto que se considerava irregular a variação de renda para mais identificada por meio do outro registro. Não estava em questão se a família deixava ou não de estar habilitada a algum programa social, mas sim que a divergência entre as rendas dos registros indicava subdeclaração de renda no cadastro Único.

Mais recentemente foram considerados também o tempo do vínculo identificado no outro registro administrativo como *proxy* de irregularidade. Isso pressupõe que se a pessoa tem um vínculo de trabalho formal que dura tempo suficiente para desconsiderar a volatilidade de renda, a informação de renda do Cadastro Único estaria inconsistente. Esse último critério se aproxima de uma integração entre a proteção contributiva e não contributiva, visto que utiliza como fonte de checagem a inserção da pessoa no mercado de trabalho formal ou algum recebimento de benefício de previdência social, além de identificar o tempo de vinculação a essas proteções.

Existe alguma gradação da inconsistência? Em alguns processos, famílias com rendas recalculadas mais altas em comparação com a renda declarada têm um tratamento mais duro do que outros. Nesse caso, são consideradas mais grave as inconsistências que apontam para a inexistência de perfil para inclusão e permanência do programa social que a família participa.

Em outros casos, muito possivelmente considerando o conceito de volatilidade de renda, foram considerados mais graves as inconsistências geradas a partir da identificação de vínculos estáveis, como serviço público (cruzamento com a base de SIAPE).

A reincidência em processos de averiguação cadastral foi um critério utilizado para punir mais severamente as famílias em alguns processos. Esse critério, de acordo com relatos de gestores da Senarc, partiu de uma própria demanda da CGU que questionou por que existam famílias que ano após ano são identificadas com inconsistências cadastrais e não é dado nenhum tratamento mais rigoroso a elas.

Essa gradação poderia ser a indicação de critérios de qualidade da informação. Seria de se supor que a uma informação de pior qualidade seria dado um tratamento mais rigoroso. Contudo, como essa gradação não observou uma continuidade, não é possível identificar permanência nesses critérios.

A tabela abaixo apresenta essas três dimensões ao longo dos processos de averiguação cadastral:

**Quadro 9** - Tipos de inconsistências no Cadastro Único ao longo das averiguações cadastrais

<b>Ano</b>	<b>Forma de identificação do indício</b>	<b>Margem de tolerância</b>	<b>Gradação da inconsistência (da mais grave para a menos grave)</b>
2005	-Recálculo de renda a partir de cruzamento com outras bases	-Renda recalculada acima da linha do PBF	-Não houve gradação
2007	-Recálculo de renda a partir de cruzamento com outras bases	-Renda recalculada acima da linha do PBF	-Renda superior a R\$150; -Renda superior a R\$120.
2008	-Recálculo de renda a partir de cruzamento com outras bases; -Identificação de financiamento no nome de integrante da família (PRONAF)	-Renda recalculada acima da linha do PBF -Renda aproximada acima da linha do PBF	-Gradação conforme o tipo de financiamento: - Linha 3 PRONAF 2 - Linha D PRONAF -Não houve gradação para recálculo de renda
2009	-Recálculo de renda a partir de cruzamento com outras bases; -Óbito; -Identificação de patrimônio (RENAVAM)	-Renda recalculada acima da linha do PBF -Renda aproximada acima da linha do PBF	-Não houve gradação
2011	-Recálculo de renda a partir de cruzamento com outras bases; -Óbito	-Divergência de renda entre o Cadastro Único e outro registro administrativo	-Não houve gradação
2012	-Recálculo de renda a partir de cruzamento com outras bases; -Óbito	-Divergência de renda entre o Cadastro Único e outro registro administrativo	-Não houve gradação

2013	-Predição de renda	-Consistência interna das informações do Cadastro Único	-Houve gradação, mas não fica claro qual o critério
2015	-Recálculo de renda a partir de cruzamento com outras bases; -Reincidência	-Divergência de renda entre o Cadastro Único e outro registro administrativo; -Servidor público;	-Servidores públicos -Reincidentes; -Outros tipos de divergência
2016	-Recálculo de renda a partir de cruzamento com outras bases; -Óbito -Reincidência	-Divergência de renda entre o Cadastro Único e outro registro administrativo; -Servidor público; -Renda recalculada acima da linha do PBF (GTI)	-Reincidentes; -Servidores públicos -Óbito não declarado -Renda recalculada acima de ½ salário; -Renda recalculada entre R\$170,00 e 1/2 salário-mínimo
2017	-Recálculo de renda a partir de cruzamento com outras bases -Identificação de patrimônio (RENAVAM)	-Renda recalculada acima da linha do PBF; -Renda recalculada acima de ½ salário mínimo	-Identificação de veículos no nome de integrante da família; -Renda recalculada acima de ½ salário; -Renda recalculada entre R\$170,00 e 1/2 salário-mínimo
2018	-Recálculo de renda a partir de cruzamento com outras bases; -Reincidência	-Renda recalculada acima da linha do PBF; -Renda recalculada acima de ½ salário mínimo; -Renda recalculada acima de um salário mínimo;	-Renda recalculada acima de 1 salário-mínimo; -Renda recalculada acima de ½ salário; -Renda recalculada entre R\$170,00 e 1/2 salário-mínimo; -Reincidentes

Fonte: Elaboração própria a partir das Instruções Operacionais

Quando se analisam os processos de averiguação cadastral, algo que fica muito evidente é a falta de uniformidade de procedimentos a serem adotados em cada caso e de critérios para as repercussões em programas sociais. Isso significa que não há um critério definido que indica que, ao ser identificada determinada inconsistência no cadastro da família, ela deve adotar um procedimento específico. Assim as orientações sobre os procedimentos a serem realizados pelas gestões municipais ou pelos programas usuários do Cadastro Único já indicaram as seguintes ações:

Prazo para atualização cadastral para evitar repercussão de benefício: O procedimento mais comum para resolver uma inconsistência no Cadastro Único é a atualização cadastral. Nesse caso, subentende-se que o cadastro mais atualizado é o que

melhor ilustra a situação da família. Quando a família é beneficiária de algum programa social, o Governo Federal dá um prazo para atualização cadastral. Passado esse prazo, o Governo Federal comanda o bloqueio ou cancelamento do benefício.

Quando há um público grande para atualizar o cadastro e há gradação da inconsistência, é comum definir prazos diferentes para cada tipo de indícios. Essa é uma ação que tende a facilitar o atendimento das orientações da Senarc pelas gestões municipais, visto que dá mais tempo para elas se organizarem, convocarem e receberem os cidadãos e atualizarem os seus cadastros, evitando alguma repercussão de benefício. A diferenciação de prazos tende a tornar a gestão mais complexa, visto que passa a ser necessário dar orientações diferentes para cada grupo de família. Contudo, evita que todas as famílias que precisam atualizar o cadastro procurem o atendimento ao mesmo tempo, superlotando o equipamento público e sobrecarregando as equipes locais.

O prazo para atualização cadastral é o procedimento mais recorrente, e o que melhor viabiliza a organização das gestões municipais para implementar as ações orientadas pela Senarc. Contudo, a depender da quantidade de famílias que precisam ser atendidas até determinado prazo, mesmo essa prática pode esconder um “truque de implementação”, analisado por Dubois (2019), no qual os formuladores definem procedimentos impossíveis de serem executados na ponta da forma como foram definidos.

Repercussões imediatas: A depender do tipo de inconsistência identificado, o Governo Federal considera que o recebimento de benefícios da família deve ser interrompido imediatamente, seja por meio de um bloqueio ou de um cancelamento. A repercussão imediata é feita especialmente para os benefícios do PBF e da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE).

Nesse caso, o cidadão não tem nenhuma forma de evitar a repercussão de seu benefício, o máximo que ele pode fazer é solicitar um desbloqueio ou reversão de cancelamento. Conta, ainda, com um efeito surpresa, porque não é dado nenhum aviso prévio sobre o bloqueio ou cancelamento de benefício, a família toma conhecimento da repercussão quando ela já ocorreu.

Já a gestão municipal fica em uma situação na qual precisa esclarecer e remediar o que aconteceu ao cidadão, sem ter sido responsável pela ação. É uma prática que fortalece o hermetismo das regras do Cadastro Único e programas usuários, visto que, para o cidadão nem sempre fica claro porque ocorreu aquele bloqueio ou cancelamento de

benefício, mesmo quando há uma comunicação do Governo Federal descrevendo o motivo do ocorrido.

Solicitação de documentação comprobatória de renda: Sendo a averiguação cadastral um processo que visa melhorar a qualidade das informações, nas primeiras averiguações era comum a solicitação de documentação comprobatória de renda, como carteira de trabalho e contracheque. Essa postura reforçava a desconfiança com relação à informação declarada pelo cidadão, exigindo a sua comprovação. Como mencionado em seção anterior, essa prática deixou de ser considerada em função da dificuldade de se comprovar falta de renda.

Além disso, à época os cruzamentos de bases de dados nem sempre eram feitos com os registros mais atualizados de pessoas inseridas no mercado de trabalho, por exemplo. A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), em geral é disponibilizada com um ano de atraso, o que era tempo suficiente para a situação identificada em cruzamento de bases de dados já ter se modificado em muitos casos. Nesse sentido, esse era um procedimento que reforçava a desconfiança com relação ao cidadão em situações em que o indício de inconsistência era extremamente frágil.

Após a normatização da documentação obrigatória para o cadastramento, essa exigência deixou de ser feita. Além disso, passou a ser reforçado o conceito de autodeclaração, mesmo nos casos de averiguação cadastral.

Importante destacar que, embora esse procedimento não tenha mais sido orientado nas averiguações cadastrais posteriores, ele ainda é utilizado em algumas gestões municipais, como será visto na próxima seção.

Realização de visitas domiciliares: As entrevistas para o Cadastro Único podem ser feitas em postos fixos ou itinerantes ou por meio de visitas domiciliares. A Portaria 177 de 16 de junho de 2011 indica que pelo menos 20% dos cadastros devem ser verificados por meio de visitas domiciliares, embora não exista nenhum incentivo para que os municípios cumpram com essa meta. No formulário do Cadastro Único existe um campo que registra forma de coleta de dados, se com ou sem visita domiciliar.

Quando a averiguação solicita que algumas ou todas as famílias atualizem seus cadastros por meio de visita domiciliar, é observado se existe essa marcação no cadastro da família. Para o Cadastro Único, quando se fala de visita domiciliar refere-se a uma entrevista no domicílio da família, sem a exigência de elaboração de documentos

adicionais, como aconteceria no caso de uma ação de fiscalização ou de diagnóstico da situação da família para o acompanhamento familiar. Contudo, em algumas das situações, foi feita a orientação de que a visita deveria ser acompanhada de um parecer, a ser arquivado pela gestão municipal. Nesse caso, não há um modelo predefinido de parecer, a orientação é feita apenas para que as gestões municipais registrem as impressões durante a visita domiciliar.

A visita domiciliar coloca toda a possibilidade de manutenção da família no programa social na gestão municipal. Isso porque, não importa quantas vezes o cidadão procure a gestão municipal para atualizar seu cadastro, se a gestão municipal não se dispuser a fazer a visita, a família sofre a repercussão de benefício da mesma forma. Seria um caso extremo em que a família se torna um “paciente do Estado”, no sentido de que ela precisa esperar uma ação do Estado para ter seu direito garantido (AUYERO, 2012).

Preenchimento de questionários adicionais: Em algumas ações que utilizaram informações que não podiam ser registradas no cadastro da família, como a presença de patrimônio ou ainda a predição de renda, foi solicitado o preenchimento de questionário adicional e envio das respostas ao Governo Federal. Como a averiguação foi feita por meio de informações diferentes da renda, a intenção do questionário era identificar se os indícios identificados se traduziam em renda acima do que foi declarado pela família.

No quadro abaixo é possível identificar um rigor maior na apuração das inconsistências nas primeiras averiguações, passado para uma orientação mais flexível, orientando apenas a atualização cadastral e reforçando que a inconsistência cadastral não significa mentira ou omissão de informação pela família. Após 2015 e em 2016, com o GTI, novamente surgem as orientações sobre procedimentos mais exigentes de apuração das inconsistências. Em função dessa falta de padrão, é possível identificar, por exemplo, que o cancelamento imediato de benefícios já se deu em função de reincidência em diferentes processos de averiguação cadastral, porque a renda recalculada era maior do que um salário-mínimo ou porque a renda de trabalho formal era proveniente de um vínculo duradouro. No quadro abaixo, as linhas grossas diferenciam os três momentos caracterizados por distintos objetivos para as averiguações cadastrais discutidos no capítulo 5.

**Quadro 10** – Procedimentos orientados pelo Governo Federal nos processos de averiguação cadastral

Ano	Prazo único para atualização	Diferentes prazos para atualização	Repercussões imediatas	Solicitação de documentação	Visitas domiciliares	Questionários adicionais
2005						
2007						
2008						
2009						
2011						
2012						
2013						
2015						
2016						
2017						
2018						

Fonte: Elaboração própria a partir das Instruções Operacionais

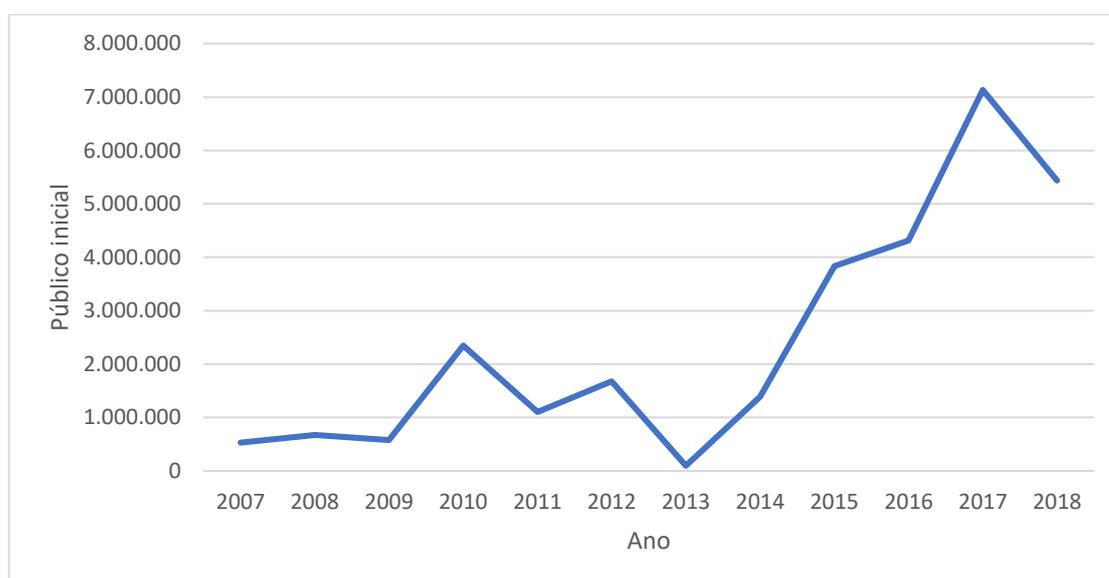
O que os dois quadros apresentados anteriormente mostram é que, embora se haja uma regulamentação sobre o que é um processo de averiguação cadastral, com competências definidas a cada um dos atores, não há um conceito fixo de inconsistência de dados. Por conseguinte, não há um conceito de família com inconsistência, que deveria ser excluída dos programas sociais da qual faz parte, em nome da focalização dessas políticas. Também não há procedimentos previsíveis para que uma família tida como com dados inconsistentes possa regularizar a sua situação.

Muito possivelmente a falta de um conceito fixo de inconsistência dos dados se dá em função da falta de uma regulamentação sobre o que é um dado de qualidade. Nessa ausência, há a possibilidade de testar diferentes critérios, com resultados diversos. A definição de critérios de exclusão é feita a cada novo processo, de forma contingente, muito em função das solicitações de órgãos de controle e discussões realizadas no momento.

Se os relatos dos gestores destacam o papel da experimentação na solução dos problemas de coleta e qualificação dos dados do Cadastro Único, se pode perceber a partir das decisões tomadas que a experimentação se dá ano a ano, com pouco esforço de institucionalização desses critérios. A dinâmica complexa de interações, questionamentos, respostas, práticas e aprendizados resulta em uma lógica mutável, na qual é muito difícil obter algum tipo de uniformidade.

Por fim, é importante destacar que esses procedimentos têm diferentes impactos de acordo com o tamanho do público incluído nas averiguações cadastrais. Um prazo curto para a atualização cadastral ganha outra dimensão quando o número de famílias que precisa cumprir esse prazo aumenta. Considerando essa questão, o gráfico a seguir destaca a evolução dos públicos iniciais das averiguações cadastrais que, de acordo com os procedimentos regulamentados, devem realizar algum dos procedimentos mencionados.

**Gráfico 2** – Evolução dos públicos iniciais de averiguação cadastral



Fonte: Departamento do Cadastro Único.

O que o gráfico acima mostra é que a partir de 2015 os públicos iniciais de averiguação cadastral passaram a ser cada vez maiores. Se inicialmente os procedimentos adotados eram rígidos, isso não parecia interferir muito na dinâmica dos atendimentos, visto que as famílias identificadas em averiguação cadastral eram em menor quantidade. Contudo, a partir de 2015, além de os procedimentos de averiguação cadastral terem se tornados cada vez mais rígidos e complexos, o público incluído passou a ser cada vez maior.

Se considerarmos os três momentos dos processos de averiguação cadastral analisados no capítulo 5, podemos identificar três perfis de tratamento dado às famílias nesses processos. No primeiro momento, há um tratamento duro, com cobrança de documentação comprobatória e repercussões imediatas, contudo com um público incluído relativamente pequeno. A tônica era legitimar-se frente às críticas de que o PBF não tinha

controles para garantir a focalização. Além disso, como os procedimentos ainda eram bastante experimentais, os gestores federais não tinham conhecimento sobre as diferentes bases de dados, sequer sobre os procedimentos mais adequados para garantir uma informação mais qualificada.

À essa época, por exemplo, não se tinha concluído que as informações contidas na RAIS, por serem de no mínimo um ano e meio antes, poderiam não mais informar a situação da família, e por isso, não faria sentido pedir comprovação de falta de renda com base em indício identificado por meio de cruzamento com essa base de dados. Foi somente após essas experiências, e muito provavelmente por causa delas, que deixou de ser orientada, por exemplo a solicitação de documentação comprobatória de renda nos casos de identificação de inconsistência de renda.

O segundo momento, pode ser dividido em dois tipos diferentes de tratamento. De início as famílias incluídas em averiguação cadastral eram relativamente poucas e são dados tratamentos simplificados, com apenas a convocação do público para atualizar o cadastro, sem tratamentos mais rígidos. Em seguida, há um aumento significativo das famílias incluídas em averiguação cadastral e uma complexificação dos processos, que passam a incluir diferentes públicos, com distintos prazos, repercussões imediatas e exigência de visita domiciliar obrigatória para alguns públicos. Provavelmente isso ocorreu, em parte, a partir de questionamentos dos órgãos de controle, mas principalmente, em função da necessidade de gerir a inclusão e exclusão no Programa Bolsa Família, ou seja, para fazer a “fila andar”. Esse tipo de tratamento é continuado no momento após a nova gestão, com a saída da presidente Dilma.

Enquanto o processo de averiguação cadastral pode ser entendido como uma prática de checagem de dados para qualificação de um registro administrativo, o critério de inconsistência de dados que orienta decisões sobre inclusão, permanência e exclusão em programas sociais não pode ser considerado apenas uma decisão técnica, mas também uma decisão sobre como deve ser regulada a cidadania.

A normatização de procedimentos que o cidadão deve realizar para dirimir a inconsistência identificada e restabelecer o seu direito de acessar algum programa social define características importantes referentes à relação Estado e cidadão, que vão desde a desconfiança e a necessidade de comprovação de uma situação (DUBOIS, 2009), até a necessidade de paciência, na qual o cidadão precisa esperar a disponibilidade de um servidor público da prefeitura fazer uma visita à sua casa para que ele possa presenciar as condições de vida na qual o cidadão vive (AUYERO, 2012).

## **8.2 - Práticas dos trabalhadores/ atendentes do Cadastro Único**

Os procedimentos orientados pelo Governo Federal podem ser considerados uma moldura na qual as gestões municipais definem seus procedimentos. No caso, uma moldura mutável, visto que, como visto na seção anterior, esses procedimentos são bastante instáveis. De toda forma, o pacto federativo e a própria legislação do Cadastro Único preveem que os municípios desenvolvam procedimentos próprios para atender as famílias. Evidentemente que essas práticas não devem se opor aos definidos no nível central, mas entre a complementação de procedimentos e a completa contradição há um espaço muito grande de discricionariedade.

Já os entrevistadores, quem realiza o atendimento mais usual às famílias, têm poucas possibilidades de discricionariedade, e essa é uma de suas principais queixas, como visto no capítulo anterior. Contudo, a pouca capacidade de desenvolver procedimentos próprios não significa que não desenvolvam suas próprias estratégias de entrevista. Essas estratégias têm diferentes objetivos, seja obter uma informação vista como mais coerente, seja traduzir o que o Cadastro Único quer dizer a partir de determinada pergunta.

Durante as entrevistas, foram feitas perguntas que pediam para os burocratas descreverem um atendimento de modo a identificar as práticas realizadas. Essa forma de captar as práticas realizadas tem a dificuldade de que nem sempre os relatos descrevem realmente o que é implementado. Contudo, a partir da sistematização dos dados em conjunto, por meio da construção de temas de significado comum, é possível identificar ao menos as práticas mais gerais, sem entrar no detalhe de como cada procedimento é executado.

Esses procedimentos podem ser atividades definidas pela gestão municipal ou pelo local de cadastramento, e práticas individuais, que identificam práticas discricionárias do entrevistador. Por isso, os procedimentos identificados foram classificados entre práticas organizacionais e individuais. A principal diferença entre elas é que as práticas organizacionais pressupõem uma estrutura organizacional que viabilize a sua execução, não é um ato solitário do entrevistador. No caso de encaminhamentos, por exemplo, é necessário existir uma divisão de tarefas que possibilite esse encaminhamento. Mesmo quando são procedimentos desenvolvidos pelo próprio

entrevistador, exigem, ao menos, um direcionamento de um superior que pode ser do gestor municipal ou do seu supervisor mais direto.

Nesse sentido, as práticas organizacionais foram identificadas a partir dos próprios conteúdos das entrevistas. Não foram feitas análises estatísticas para confirmar se os integrantes da mesma equipe relatavam as mesmas práticas organizacionais, porque houve uma discrepância muito grande entre o número de entrevistados de cada equipamento, sendo que em muitos casos, não houve número suficiente de pessoas entrevistadas em um mesmo equipamento para tirar alguma conclusão estatisticamente significativa.

As práticas organizacionais diferem das características da gestão por serem muito mais variáveis dentro do mesmo município. Além disso, mesmo que haja uma orientação central para que a prática seja desenvolvida, cabe às equipes dos locais de cadastramento definir se as práticas serão executadas e como serão. Como alguns entrevistados ressaltaram, existe certa autonomia dos equipamentos públicos para definir ações próprias.

Algumas unidades têm autonomia e já definiu o melhor fluxo, elas fazem rodízio entre os servidores para evitar o desgaste das atividades porque esse setor realmente é o que tem volume maior em alguns territórios, outros é o Paif, (...) eles têm essa autonomia. Ele só tem que garantir os atendimentos mínimos. (Entrevista 14)

As principais práticas organizacionais identificadas estão apresentadas a seguir, juntamente com uma citação ilustrativa de entrevistas com atendentes do Cadastro Único:

1 – Busca ativa – mutirões: a partir do recebimento das listagens com as famílias em averiguação cadastral e com o aumento da procura de cadastramentos, as equipes dos locais de cadastramento realizam mutirões. Esses mutirões se dão, em geral, por meio de uma ação concentrada de cadastramento, dentro ou fora do local de cadastramento.

Vamos fazer essa entrevista. Depois é ação, vamos fazer, leva os computadores, leva toda uma estrutura, entrevistadores, uma pessoa para fazer a recepção, como se fosse um Cras lá ou um Creas. E aí faz o Cadastro Único da pessoa ou atualiza ou faz a revisão, faz o que tiver que fazer. (Entrevista 32.)

2 – Busca ativa – contato com a família: a partir do recebimento das listagens com as famílias em averiguação cadastral, as equipes dos locais de cadastramento ou as

centrais de atendimento do município fazem ligações às famílias chamando-a para realizar a atualização cadastral e agendando o atendimento.

Eu peguei toda a lista das mil e setecentas pessoas que tinham, além de ter a busca ativa do (Central de atendimento) por essas pessoas que vinham agendadas, eu fazia uma busca ativa daqui, do Cras mesmo, ligando para essas pessoas e agendando elas para fazer o atendimento e atualizar o cadastro delas, nós fizemos esse atendimento. (Entrevista 40)

3 – Encaminhamento para serviços: a partir da identificação da vulnerabilidade da família, encaminhamento para serviços socioassistenciais, como o Serviço Integrado de Acompanhamento da Família – PAIF, benefícios ou emissão de documentos

Nesse caso a gente passa para o especialista fazer a intervenção, fazer o atendimento, colocar no acompanhamento sistemático e tudo mais essa família. Aí nesse acompanhamento sistemático a gente utiliza a rede de (Município) como apoio para fazer esse atendimento, garantir algumas coisas. Caso de violação de direitos nós encaminhamos para o Creas(..). (Entrevista 35).

4 – Encaminhamento para assistente social/ técnico de nível superior: em alguns municípios, apenas os técnicos de nível superior podem realizar procedimentos como visitas domiciliares e emissão de pareceres ou relatórios. Nesse sentido, quando o atendente identifica a necessidade de algum desses procedimentos, ele encaminha a família para o técnico

Só quem pode fazer essa visita é a técnica, a assistente social. A gente não, a gente acompanha para fazer o cadastro e assim, não é a gente que decide a visita, quando surge isso, a gente leva para a assistente social, caso a assistente social realmente veja que precisa de uma visita, aí que a gente faz. (Entrevista 58)

5 – Elaboração de relatório: em alguns casos, o técnico que realiza a visita domiciliar elabora um relatório ou parecer descrevendo a situação da família. Embora em alguns casos de família em averiguação cadastral o Governo Federal solicite a elaboração de relatório ou preenchimento de algum questionário, essa situação é pouco recorrente. Além disso, os burocratas relataram a elaboração de relatórios para as mais diferentes finalidades e com diferentes formatos. Nesse sentido, essa prática acaba por ser definida pelo próprio município ou equipe de cadastramento.

(...) muitas vezes tem que entrevistar as famílias, às vezes acompanhar até os próprios funcionários do cadastro em algumas visitas domiciliares, para fazer algumas

averiguações. E para elaborar pareceres, para a gente se prover mesmo de informações necessárias e adequadas a um estudo social mais amplo e mais assertivo, depois elaborar um parecer que corresponda a efetivação dos direitos daquela família. (Entrevista 64)

6 – Checagem de documentos comprobatórios: alguns municípios ou locais de cadastramento solicitam documentos comprobatórios de renda ou condicionalidades. Importante que essas solicitações não estão previstas na legislação, na verdade, contrariam a normatização do Cadastro Único que orienta que não sejam cobrados documentos que não sejam obrigatórios para o cadastramento. Os atendentes do município A relataram solicitar carteira de trabalho, principalmente nos casos de entrevista de averiguação cadastral. Já os entrevistadores do município C solicitavam documentos comprobatórios de condicionalidades de saúde para os beneficiários do PBF.

(...) quando se trata de averiguação, a gente pede todos os documentos deles e dos componentes da família. Então, a gente pede que tragam todos esses documentos, para a gente poder olhar e ver se está batendo, se está tudo certinho. (Entrevista 5).

7 – Procedimentos de fiscalização: foram identificados procedimentos de fiscalização, como recebimento de denúncias e encaminhamentos para técnicos de nível superior.

E aí se a pessoa vem e fala assim “ah, que a minha vizinha tem menos filhos do que eu e recebe mais do que eu”. Aí a gente orienta a pessoa a ligar na ouvidoria, no 162. Porque existe uma gerência para fazer esse trabalho de fiscalização, que não é o nosso trabalho fiscalizar. (Entrevista 49).

8 – Priorização de públicos: para além dos públicos obrigatórios por lei (idosos, gestantes, pessoas com deficiência etc.), alguns locais de atendimento priorizam beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, famílias em averiguação cadastral, entre outros.

(...) a gente tem também a possibilidade de atender dentro do que a gente chama de agenda interna. Na agenda interna a gente atende grupos prioritários, que são idosos e deficientes e que podem ir diretamente a unidade, aí é atendido como um grupo preferencial. (Entrevista 13.)

9 – Acolhida: em um dos municípios existe um momento no início de cada turno do atendimento em que o técnico de nível superior apresenta as principais informações sobre o Cadastro Único e os programas sociais. São passadas orientações sobre

atualização cadastral, autodeclaração, averiguação cadastral e procedimentos próprios dos programas.

(...) a gente tem uma acolhida manhã e tem uma a tarde. Acolhida é o momento onde a gente socializa as informações para os usuários e essa acolhida, necessariamente, tem que ser feita por uma pessoa, um técnico de nível superior, não pode ser nível médio, ou coordenador. Então a gente se divide para fazer a acolhida, onde a gente vai passar todas as informações do Cras, sobre o Cras, o que oferta e sobre o cadastro. A gente orienta a comunidade. (Entrevista 67).

A tabela abaixo resume as principais práticas organizacionais e apresenta a recorrência da menção de cada uma delas nas entrevistas:

**Tabela 7** – Práticas organizacionais

<b>Procedimento</b>	<b>Número de trabalhadores</b>	<b>% dos trabalhadores</b>
Busca ativa: mutirões	14	17,3%
Busca ativa: contato com as famílias	15	18,5%
Encaminhamento para serviços	34	42,0%
Encaminhamento para assistente social/ técnico de nível superior	26	32,1%
Elaboração de relatório	17	21,0%
Checagem de documentos comprobatórios	19	23,5%
Procedimentos de fiscalização	8	9,9%
Priorização de públicos	21	25,9%
Acolhida	16	19,8%

Fonte: Elaboração própria

Entre as práticas organizacionais, as mais citadas foram o encaminhamento para os serviços socioassistenciais e para o profissional de assistência social. Isso pode indicar integração entre Cadastro Único e a equipe dos serviços socioassistenciais, seja para incluir as famílias em ações que buscam dirimir outras vulnerabilidades da família, seja para solicitar um atendimento mais especializado em situações de indícios de subdeclaração de informação.

A priorização de públicos específicos também teve uma alta frequência de menções, o que é um dado importante porque dada a importância dos processos de averiguação cadastral para o Governo Federal. Nesse sentido, considerando que um dos públicos mais priorizados pelas gestões municipais são as famílias incluídas em processos de averiguação cadastral, é possível afirmar que existe certa sintonia entre as práticas institucionais locais e as orientações do Governo Federal.

É possível classificar as práticas organizacionais entre dois tipos. O primeiro deles reúne procedimentos que favorecem a inclusão, que são: os diferentes tipos de busca ativa, o encaminhamento para os serviços socioassistenciais, a priorização de públicos e a acolhida. O segundo reforça a desconfiança com relação ao cidadão, por meio de encaminhamento para assistente social ou técnico de nível superior, elaboração de relatório, solicitação de documentação comprobatória e procedimentos de fiscalização.

Já as práticas individuais são aquelas que melhor descrevem a discricionariedade do burocrata de nível de rua. Cada entrevistador tem um jeito de atender a família, seja na realização da entrevista, seja no encaminhamento a serviços ou outros tipos de resolução da necessidade da família. É esse jeito de fazer a entrevista é o que caracteriza a discricionariedade do entrevistador. A seguinte fala ilustra essa percepção:

Têm uns que são mais calmos, outros são mais, consegue tirar mais informações da família, do responsável familiar. Outros conseguem ter mais pulso firme de verificar em relação as informações, porque é autodeclaratório. (Entrevista 7).

Nesse sentido, os atendentes descreveram práticas durante as entrevistas que revelam a forma como ele interage com o cidadão. As seguintes práticas individuais foram relatadas, acrescidas de citações de entrevistas com atendentes do Cadastro Único.

**1 – Investigação:** o entrevistador faz perguntas que buscam explicitar contradições na fala do cidadão. Expõem contradições entre renda e despesas ou destacam membros da família que foram citados e deixaram de fazer parte da família.

Por exemplo, “o fulano, você está declarando essa despesa toda aqui, é isso mesmo?”, principalmente, quando chega na renda, porque aí tu fala “como tu gasta tudo isso e ganha um terço disso, como você faz fulano?”... Explicar para ele mesmo “não está batendo isso aqui não, como que é?”... Aí a pessoa já começa “é porque tal pessoa me ajuda, me compra isso e aquilo e tal” ou então diminui a despesa lá mesmo. (Entrevista 15.)

**2 – Pressão:** o entrevistador relembra o cidadão sobre as penalidades caso ele declare informações falsas ou passe a receber algum benefício indevidamente. Solicita a assinatura de declarações atestando a veracidade da informação.

Eu particularmente prefiro fazer, até para nós nos respaldar de alguma eventualidade, de alguém estar com algum problema e estar querendo omitir informação. Então assim, eu particularmente, se é averiguação ou não, se eu percebo que a pessoa está omitindo alguma informação, eu peço, mesmo sem a averiguação cadastral, eu peço para a pessoa assinar, explico para ela. Falo também das penalidades, do que pode acontecer se ela tiver

alguma divergência. Já aconteceu caso de a gente só falar e a pessoa não dar importância. Aí quando a gente fala “olha, é ilegal deixar de declarar informações, o governo pode bloquear, cancelar o benefício, ser obrigada até devolver e responder civil e penalmente pelas fraudes”, a pessoa lembra “ah não, eu tenho isso aqui”... Ela acaba falando. Ela assina e fica tudo certo. (Entrevista 9.)

3 – Orientação: o entrevistador explica o que é o Cadastro Único, as suas regras e as regras dos programas sociais que a pessoa pleiteia, esclarecendo dúvidas e desmentindo percepções erradas por parte do cidadão.

Aí eu explico que é um cadastro, por isso que ele tem o nome de Cadastro Único, que é um cadastro que dá acesso a uma série de políticas públicas, que cada política tem seu perfil para você acessar. Aí faço a entrevista, especifico que é uma entrevista auto declaratória e que ela é responsável pela prestação das informações, que na verdade eu sou só uma porta de entrada, que ela vai me passar as informações para o MDS e o gestor vai fazer a análise. E ao final dou as orientações referentes ao tempo de validade do cadastro e as políticas, os prazos, por exemplo, isenção de taxa de concurso público são 45 dias no mínimo. Então geralmente como uma política que não envolve transferência de recurso público diretamente, com trinta dias está liberado. O Bolsa Família, eu especifico mais ou menos os critérios de renda, quando eu vejo que a família está fora do perfil eu já oriento, falo “bem provável que não tenha direito a receber o Bolsa Família, mas a senhora confirma no 0800”, na verdade, a gente não pode falar que não, mesmo sabendo que está fora dos critérios. Porque não é a gente que faz as análises, mas tem o perfil lá que tem que atender os critérios de renda per capita, se não atender, não libera. (Entrevista 30.)

4 – Tradução: o entrevistador explica os termos do Cadastro Único de forma a facilitar o entendimento do cidadão. Às vezes, nessa tradução pode dar alguma “dica” sobre a melhor forma de responder alguma questão.

Então, a gente tenta como processo de humanização, a gente tenta levar a família para o caminho certo, isso nem é permitido. Mas, por exemplo, a pessoa fala assim: o que você faz? Sou diarista. Quanto você tira? Tiro uns mil reais por mês. Aí você fala: mas senhora, a senhora tira mil reais todo mês? Ela fala, não. Mas no mês ruim, você tira pelo menos quanto? A gente tenta pegar pela base de baixo. Porque você sabe que ela está jogando um valor, que ela não sabe o critério da renda, ela não faz ideia. Ela não vai ser aprovada. Aí quando você pergunta, eu tiro seiscentos reais. Já seiscentos reais ela seria aprovada, entendeu? Aí quando ela vai preencher a declaração de renda, a gente fala assim “olha, pensa bem quanto você acha que você consegue pelo menos todo mês, para você colocar uma renda que não seja uma renda que você tire no mês bom. Porque não é todo mês que é bom”. A gente tenta conversar com a família dessa forma e que eu não sei nem se poderia. Mas a gente tenta fazer isso, porque se não o cadastro de ninguém vai ser aprovado aqui em Brasília, porque as despesas são muito altas e a renda muito pouca. (Entrevista 49).

A tabela a seguir descreve a recorrência de cada uma das práticas individuais:

**Tabela 8 – Práticas individuais**

<b>Procedimento</b>	<b>Número de trabalhadores</b>	<b>% dos trabalhadores</b>
Investigação	25	30,9%
Pressão	6	7,4%
Tradução	11	13,6%
Orientação	26	32,1%

Fonte: Elaboração própria

As práticas individuais mais comuns são a orientação e a investigação. A orientação parece ser a prática que mais busca facilitar o entendimento do cidadão com relação aos Cadastro Único e aos programas que ele dá acesso. Isso pode significar um entendimento básico por parte dos trabalhadores sobre qual o papel que devem realizar durante o atendimento das famílias. Já a prática investigação traz à tona um tipo de interação que pode constranger o cidadão, embora esse constrangimento não seja tão explícito.

É possível agregar as práticas de entrevista em dois tipos. O primeiro deles, indicado pelas práticas de orientação e tradução, ilustra ações que facilitam o entendimento do cidadão sobre o que é o Cadastro Único, os programas sociais que ele dá acesso e os procedimentos neles envolvidos. Já o segundo, que se traduz em ações de investigação e pressão, ilustra práticas que coloca o cidadão em uma situação de possível constrangimento.

### **8.3 - Relação entre interpretações e práticas**

Compreender a relação entre interpretações e práticas é uma das tarefas mais importantes da pesquisa sobre burocracia de nível de rua. Mesmo quando é possível mapear diferentes representações dos implementadores de ponta sobre a política e o público atendido e as práticas desses implementadores durante o seu trabalho, é bastante desafiador identificar relações entre essas dimensões.

Como mencionado no capítulo metodológico, para identificar essas relações, foram feitas regressões logísticas. Essa análise se deu em duas etapas, sendo que a primeira etapa, que identificou, por meio de regressões logísticas simples, as variáveis independentes que tinham associação com a variável dependente a um grau de 10% de significância, está disponível no anexo. Nesse sentido, todas as variáveis apresentadas nas regressões logísticas múltiplas dessa seção já possuem associação com a menção a cada

prática destacada. Contudo, nessa etapa se identifica, em um conjunto de variáveis, quais têm mais associação a um nível de 5% de significância.

As variáveis independentes, por sua vez, como mencionado no capítulo metodológico, referem-se às tipologias de valores, percepções sobre o público atendido e percepções sobre o Cadastro Único e as averiguações cadastrais apresentadas no capítulo anterior. A cada prática relatada pelos burocratas e transformada em tema, buscou-se verificar se alguma das percepções classificadas estava a ela associada.

Além disso, foram inseridas algumas variáveis de controle relacionadas a características dos municípios e perfil dos burocratas. As variáveis de controle relacionadas às características de municípios, embora em alguns casos se mostrem significantes, precisam ser relativizadas, visto que a pesquisa foi realizada em apenas três municípios. Nesse caso, se compreende que as possíveis associações indicadas nessa pesquisa precisariam ser testadas em pesquisas com amostras maiores de municípios.

A primeira prática pesquisada é a busca ativa de famílias em processos de averiguação cadastral por meio de mutirões, seja no interior dos equipamentos públicos, seja em áreas externas. Nesse caso, as menções a esse tipo de prática estão associadas às seguintes variáveis:

**Tabela 9** - Coeficientes do modelo Stepwise – Busca ativa: mutirões

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrão	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	-127,66	0,00	16999,22	-0,01	0,99	
Igualdade	1,08	2,93	0,59	1,83	0,07	
Famílias vulneráveis não carentes	0,47	1,60	0,42	1,12	0,26	
Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,69	1,99	0,46	1,50	0,13	
Regras e processos que prejudicam as famílias	0,99	2,70	0,51	1,93	0,05	
Contato com a pobreza	-1,19	3,00	0,58	-2,06	0,04	*
Postura de não julgamento das famílias	1,55	4,71	0,71	2,17	0,03	*
IDH	229,76	6,10	31230,26	0,01	0,99	
Proporção de famílias por local de atendimento	-0,01	9,90	0,82	-0,01	0,99	
Entrevistadores	-11,80	0,00	2745,09	0,00	1,00	
Profissionais de nível superior/ supervisor	-11,39	0,00	2745,09	0,00	1,00	

Fonte: Elaboração própria

Na tabela acima, é possível identificar que, na primeira etapa da análise, a prática de realizar mutirões esteve associada a uma visão de justiça ligada à igualdade. Nesse caso, pode-se especular que essa prática está associada à visão de que a busca ativa por meio de mutirões melhora o acesso às famílias às políticas públicas, promovendo a igualdade.

Já com relação a visão das famílias mais associadas a essa prática destaca-se uma percepção de famílias como vulneráveis, mas não carentes ou as famílias não vulneráveis que buscam participar de outros programas que não a transferência de renda. Interessante notar que são duas percepções de famílias distintas, que podem se complementar: por um lado as famílias vulneráveis, por outro aquelas que querem acessar programas sociais para além da transferência de renda.

As visões relativas ao Cadastro Único e averiguação cadastral mais associadas a essa prática foram que as menções a regras e processos que prejudicam as famílias, a não menção ao contato com a pobreza, e a postura de não julgamento das famílias. Isso pode indicar que a busca ativa pode ser uma saída para reverter procedimentos que prejudicam as famílias.

No nível de significância de 5%, as duas únicas variáveis associadas à citação de ações de busca ativa de famílias em averiguação cadastral por meio de mutirões são as menções relacionadas aos aprendizados relacionados ao contato com a pobreza promoveu e à postura de não julgamento das famílias. Contudo, enquanto o aprendizado relacionado à postura de não julgamento se associa positivamente, ou seja, existe um aumento de 2,17 vezes de o implementador mencionar que realiza a busca ativa quando ele relata o aprendizado relacionado a postura de não julgamento das famílias, o aprendizado relacionado ao contato com a pobreza se associa negativamente a essa prática. Isso significa que aqueles que mencionaram esse aprendizado tiveram uma chance de 2,06 de não relatar práticas de busca ativa por meio de mutirão.

Esse é um dado importante porque se pode intuir que o contato com a pobreza poderia motivar os implementadores de ponta a ir ao encontro das pessoas mais vulneráveis de modo a buscar incluí-las em políticas públicas, mas esse dado parece mostrar o inverso. Isso pode indicar uma possível dificuldade de, em situações em que a pobreza está muito instalada, de se chegar às famílias. Não é possível saber por que isso acontece, pode-se apenas especular algumas causas, como a dificuldade de adentrar os territórios marcados por essa situação, ou o desgaste emocional que os mutirões podem

produzir considerando o público a ser atendido e que os mutirões concentram momentos de interação em um curto espaço de tempo.

Considerando que a busca ativa por meio de mutirões é uma prática organizacional, é possível que equipes nos quais os implementadores têm uma postura mais distanciada das famílias a partir de uma postura de não julgamento, sem tanto contato com a pobreza são os mais propensos a realizar esse tipo de prática.

Já com relação às variáveis de controle, quanto maior o IDH, maior a chance de o entrevistador mencionar essa prática. Quanto menor a proporção de famílias por local de atendimento, maior a probabilidade de o atendente destacar essa prática. Isso pode ser contraintuitivo, visto que seria de se imaginar que quanto maior a demanda, maior a necessidade de realizar mutirões. Ou pode indicar que a própria organização de um mutirão requer tempo e recursos, o que só é possível quando existem brechas de tempo que viabilizem essa ação. Nesse sentido, esse dado poderia ser mais bem aprofundado em outras pesquisas.

Nesse caso, o que parece interferir mais a prática escolhida por determinada equipe não são as controvérsias identificadas no Governo Federal, mas dilemas locais presentes no próprio cotidiano do atendimento aos cidadãos. Os dois aprendizados citados se referem basicamente à prática de atendimento, sem conexão direta com questões referentes ao erro de exclusão e inclusão, autodeclaração, fidedignidade dos dados etc. Entre as variáveis associadas a prática de realização de mutirões, mas sem obter 5% de significância a percepção de que as regras e procedimentos prejudicam as famílias é a única variável que indica uma reflexão sobre as orientações emitidas pelo Governo Federal e os dilemas envolvidos nessas orientações.

A segunda prática organizacional é a busca ativa de famílias em averiguação cadastral por meio de ligações. Essa é uma prática que exige menor logística e um contato menos intensivo com as famílias, visto que existe um esforço de contatá-las, mas sem necessariamente concentrar atendimentos em um período específico. A tabela abaixo descreve os principais resultados da regressão que tem como variável dependente às menções a esse tipo de prática:

**Tabela 10** - Coeficientes do modelo Stepwise – Busca ativa: contato com as famílias

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrao	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	-126,52	0,00	25922,38	0,00	1,00	
Condições mínimas e equidade	0,82	2,27	0,44	1,85	0,06	

Atuação no Cadastro Único se modificou	1,29	3,64	0,53	2,44	0,01	*
IDH	219,16	1,51	47623,46	0,00	1,00	
Proporção de famílias por local de atendimento	-0,01	9,90	1,26	0,00	1,00	
Entrevistadores	-14,10	0,00	4186,20	0,00	1,00	
Profissionais de nível superior/supervisor	-10,41	0,00	4186,21	0,00	1,00	
Trabalha há bastante tempo	2,41	1,12	1,46	1,65	0,10	

Fonte: Elaboração própria

Na tabela acima é possível identificar que os valores de justiça associados à menção da prática de entrar em contato com as famílias tem a ver com a ideia de condições mínimas e equidade. Nesse caso, o contato com as famílias pode ser visto como uma forma de dar uma mínima condição às famílias de acessar direitos.

A única variável que se associa à prática da busca ativa por meio de contato com as famílias a um nível de significância de 5% é a percepção de que a atuação no Cadastro Único se modificou com o tempo. Nesse caso, essa percepção está associada a um aumento de 2,44 da chance de o entrevistador relatar que realiza esse tipo de prática. Esse tipo ressalta as mudanças institucionais mais gerais, como mudança de sistema e outros procedimentos gerais etc. Essa relação pode apontar que a busca ativa por meio de chamadas telefônicas é uma entre outras práticas já testadas pela equipe do Cadastro Único, em um contexto dinâmico, mas que nem sempre tende a melhorar, visto que esse tipo de percepção também está associado ao entrevistador não mencionar que a atuação melhorou. Considerando que esse tipo/fator contém em si relatos de mudanças no Cadastro Único a partir das decisões tomadas pelo Governo Federal, pode-se afirmar que essas modificações podem ter interferido nessa prática adotada pelas equipes implementadoras de ponta.

A única variável controle associada a essa prática é o IDH, o que indica que quanto maior o IDH, maior a probabilidade de realizar a busca ativa por meio de ligações. Isso pode indicar que nesses municípios as famílias têm mais acesso a celular, por exemplo, o que facilita esse tipo de contato.

Em seguida, podemos analisar a prática relacionada ao encaminhamento aos serviços e programas. Essa é uma prática que tenta ir além do simples cadastramento das famílias e busca incluí-las em algum serviço ou programa que pode garantir direitos que são percebidos que não estão sendo atendidos adequadamente. As seguintes variáveis estão relacionadas ao fato de o burocrata mencionar que realiza encaminhamento a serviços e programas:

**Tabela 11** - Coeficientes do modelo Stepwise – Encaminhamento a serviços e programas

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrão	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	11,97	157972,99	1630,70	0,01	0,99	
Igualdade	1,03	2,81	0,38	2,70	0,01	*
Famílias vulneráveis não carentes	0,55	1,74	0,36	1,51	0,13	
Conflitos: famílias arrogantes	-0,28	0,76	0,38	-0,74	0,46	
Averiguação como cruzamento de dados	0,48	1,62	0,38	1,28	0,20	
Regras e processos que prejudicam as famílias	1,17	3,21	0,39	3,01	0,00	*
Atuação no Cadastro Único se modificou	0,82	2,27	0,39	2,11	0,03	*
IDH	5,62	277,00	10,37	0,54	0,59	
Proporção de famílias por local de atendimento	0,00	1,00	0,00	-1,27	0,20	
Entrevistadores	-14,22	0,00	1630,68	-0,01	0,99	
Profissionais de nível superior/ supervisor	-13,25	0,00	1630,68	-0,01	0,99	
Trabalha há bastante tempo	0,80	2,22	1,19	0,67	0,50	
Pouco tempo de trabalho	-1,18	0,31	1,63	-0,73	0,47	

Fonte: Elaboração própria

A tabela acima mostra que o valor de justiça mais associado à prática de realizar encaminhamentos aos serviços e programas tem a ver com a promoção da igualdade de oportunidades, de tratamento e de condições. Importante ressaltar que a associação tem significância de 5%. Isso corrobora a literatura sobre burocracia de nível de rua, que enfatiza os valores dos burocratas para a compreensão de suas ações. A percepção de que a justiça está atrelada a promoção da igualdade aumenta 2,70 a chance de a pessoa mencionar o encaminhamento aos serviços como uma prática realizada.

Entre as percepções de famílias a única que passou para a segunda etapa das regressões é a compreensão de que elas são vulneráveis, mas não carentes. Nesse sentido, a identificação de vulnerabilidades mais relacionadas a violência, abuso etc. são as que mais parecem orientar esse tipo de procedimento. Também é possível identificar que os entrevistadores que indicaram essa prática não tenderam a apresentar as famílias como arrogantes.

Já com relação à percepção do Cadastro Único e averiguação cadastral, tem-se que essa prática é compreendida como um simples cruzamento de dados. Verifica-se, também que a percepção de que as regras e procedimentos do Cadastro Único em geral, e da averiguação cadastral em particular, prejudicam as famílias está associada a essa

prática. Essa opinião tem significância de 5% e indica que existe um aumento de 3,01 da chance de a pessoa mencionar o encaminhamento a serviços e programas entre as práticas implementadas. É possível supor que a partir do momento que se percebe que o Cadastro Único e seus processos por si só não garantem as políticas a que a família tem direito, podem inclusive, excluí-las dessas políticas, as equipes de burocratas se empenhariam mais ativamente por incluí-los em diferentes serviços e programas.

Também a visão de que a atuação no Cadastro Único se modificou está associada à menção a respeito da realização desse procedimento, aumentando a chance de mencioná-lo em 2,11 vezes. Isso pode ser interpretado pelo fato de que a partir das modificações sofridas pelo próprio Cadastro Único e das orientações pela integração do Cadastro Único e serviços, as equipes passaram a implementar essa prática mais ativamente. Também essa percepção atendeu ao critério de 5% de significância.

Esse fato pode revelar uma modificação nos procedimentos de atendimento das famílias em decorrência de orientações do Governo Federal. Na verdade, pode existir um processo no qual as equipes locais buscam se adaptar a orientações contraditórias, desenvolvendo procedimentos que compensam um ao outro. Nesse caso, os prejuízos às famílias causados pelos procedimentos induzidos pela Senarc seriam compensados por um fluxo de encaminhamento a serviços e programas orientado pela SNAS.

Nesse caso, o que se tem são procedimentos que buscam integrar políticas focalizadas que prejudicam as famílias, e serviços socioassistenciais de modo a ampliar o acesso a direitos sociais, mesmo quando as famílias saem do perfil de participação em políticas de transferência de renda.

Entre as variáveis controle associadas a essa prática temos que quanto maior o IDH e menor a proporção de famílias por local de atendimento, maior a probabilidade de o atendente mencionar essa prática. Técnicos de nível superior e supervisores também tenderam a mencionar essa prática mais do que os entrevistadores, o que pode indicar que esse é um procedimento mais realizado em um segundo nível de atendimento. Aqueles que estão há mais tempo na gestão também tenderam a mencionar mais essa prática do que os que estão há pouco tempo, o que pode indicar que para realizar essa prática é necessário ter um mínimo de experiência sobre que tipos de encaminhamentos podem ser realizados.

Já o encaminhamento para a assistente social ou para o técnico de nível superior sofre de uma lógica diferente do encaminhamento para os serviços. Esse é um procedimento comumente atribuído aos casos de suspeita de omissão de renda, quando

algum encaminhamento deve ser dado, mas não é atribuída essa tarefa ao entrevistador comum. Nesse caso, em geral o assistente social ou técnico realiza uma visita domiciliar, preenche algum relatório ou realiza algum outro procedimento previsto pela gestão local. As variáveis associadas à menção de que é feito um encaminhamento para o(a) assistente social/ técnico de nível superior estão dispostas na tabela a seguir:

**Tabela 12** - Coeficientes do modelo Stepwise – Encaminhamento para o(a) assistente social/ técnico de nível superior

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrão	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	83,05	1,17	9453,04	0,01	0,99	
Crença na justiça	-0,57	5,60	0,32	-1,81	0,07	
Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	-0,10	9,10	0,49	-0,20	0,84	
Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,76	2,14	0,44	1,74	0,08	
Regras e processos que prejudicam as famílias	-0,83	4,40	0,40	-2,07	0,04	*
Postura de não julgamento das famílias	-0,71	4,90	0,42	-1,68	0,09	
IDH	-72,93	0,00	8746,81	-0,01	0,99	
Proporção de famílias por local de atendimento	0,00	1,00	0,50	-0,01	0,99	

Fonte: Elaboração própria

Por meio da tabela, é possível identificar que quem relata esse tipo de procedimento não relata crença na justiça, ou seja, parecem ser pessoas mais pessimistas. Também tendem a não mencionar as famílias como não vulneráveis, que buscam outros programas para além da transferência de renda. Nesse caso, é possível supor que esses atendentes identificam as famílias como aqueles que estão sempre buscando participar do PBF.

A percepção a respeito do Cadastro Único e da averiguação cadastral associada a essa prática remete a uma ideia de inefetividade desses procedimentos, principalmente considerando as mudanças institucional que envolveram esses processos. Também está associado a não mencionar o aprendizado relacionado a uma postura de não julgamento, o que indica que o ato de julgar as famílias pode proporcionar maior encaminhamento ao assistente social ou técnico de nível superior.

No nível de significância de 5%, a única variável associada à prática de encaminhar as famílias ao assistente social ou técnico de nível superior é a percepção de que as regras do Cadastro Único e averiguação cadastral prejudicam as famílias. Contudo,

essa é uma associação inversa, ou seja, quem mencionou esse tipo de prática tem um aumento de 2,07 de não mencionar que as regras e procedimentos prejudicam as famílias.

Ao contrário do encaminhamento aos serviços e programas, essa prática parece ter um viés mais punitivista do que inclusivo, visto que todas as representações a ele associadas tem a ver com uma postura de julgamento das famílias e de que a averiguação cadastral é inefetiva. Essa é uma prática que se caracteriza no cerne dos dilemas enfrentados pelo Governo Federal visto que envolve tanto um julgamento sobre o comportamento das famílias e da efetividade dos procedimentos de controle de omissão de informações.

Com relação às variáveis controle dessa regressão, quanto menor o IDH do município, e quanto menor a proporção de entrevistadores por local de atendimento, maior a chance de o atendente ressaltar essa prática.

Complementar à prática de encaminhar a família para um assistente social ou técnico de nível superior existe a prática de elaborar relatórios que descrevem a situação da família e indicado que tipo de procedimento deve ser adotado. A tabela a seguir apresenta que variáveis estão associadas à menção dessa prática:

**Tabela 13** - Coeficientes do modelo Stepwise – elabora relatório

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrão	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	14,84	2783788,98	6,85	2,17	0,03	*
Crença na justiça	-0,45	0,64	0,28	-1,61	0,11	
Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	1,43	4,17	0,81	1,76	0,08	
Atuação no Cadastro Único se modificou	0,90	2,46	0,36	2,50	0,01	*
IDH	-17,55	0,00	8,35	-2,10	0,04	*
Proporção de famílias por local de atendimento	0,00	1,00	0,00	-1,47	0,14	

Fonte: Elaboração própria

A tabela acima mostra que, tal como a prática de encaminhar para assistente social ou técnico de nível superior, essa prática está associada a uma descrença na justiça e a uma visão de que as averiguações cadastrais são inefetivas.

Duas variáveis estão associadas a essa prática a um grau de 5% de significância: o IDH e a percepção de que o Cadastro Único se modifica ao longo do tempo. Nesse caso, implementadores de municípios com IDH maior tem 2,10 vezes mais chances de não mencionar essa prática. Contudo, é importante ressaltar que como apenas três municípios

foram considerados, esse dado não é muito relevante, apenas indica algo que precisa ser aprofundado.

Contudo a percepção de que o Cadastro Único é uma prática que se modifica a partir de mudanças institucionais gerais está associada a realização desse procedimento. Isso pode indicar que essa é mais uma prática que foi sendo desenvolvida ao longo do tempo e, mais uma vez, revela que a percepção da mudança institucional está associada a práticas específicas.

Também foi possível identificar que quanto menor a proporção de famílias por local de atendimento, maior a chance de o atendente mencionar essa prática. Contudo, essa relação sofre da mesma limitação da relacionada ao IDH, como só três municípios foram analisados, ela indica mais uma necessidade de maior aprofundamento do que uma relação assertiva.

Uma prática bastante sensível é a checagem de documentos comprobatórios. Essa checagem deixou de ser orientada pela Senarc a partir do momento que foi desenvolvido o conceito de autodeclaração e normatizados os documentos obrigatórios para o cadastramento. Mas essa checagem foi uma orientação explícita nas primeiras averiguações cadastrais, o que pode indicar que pessoas que estão há mais tempo podem ser ater a essa orientação. A tabela abaixo descreve os resultados da regressão que tinha como variável dependente a menção a essa prática:

Tabela 14 - Coeficientes do modelo Stepwise – checagem de documentos comprobatórios

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrão	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	13,55	765196,2	5,96	2,27	0,02	*
IDH	-15,59	0,0	7,19	-2,17	0,03	*
Proporção de famílias por local de atendimento	0,00	1,0	0,00	-1,39	0,17	

Fonte: Elaboração própria

Na tabela acima pode-se dizer que para cada aumento no IDH do município do implementador, tem-se um aumento de 2,17 vezes a chance de se não mencionar essa prática. Isso pode indicar que municípios com maior IDH tendem a seguir melhor essa orientação do Governo Federal. Também quanto menor a proporção de famílias por local de atendimento, maior a chance de ressaltar essa prática. Essa associação, todavia, não

encontra 5% de significância. Contudo, como já mencionado, como só foram pesquisados três municípios, essas informações precisam ser aprofundadas em outras pesquisas.

Os procedimentos de fiscalização também foram mencionados pelos implementadores de ponta, principalmente quando relataram o que era feito quando se desconfiava sobre alguma situação de omissão de informação. É importante destacar que existem procedimentos de fiscalização orientados pelo Governo Federal quando estes recebem denúncias. Contudo, quando as denúncias ou desconfianças por parte dos implementadores não chegam ao Governo Federal não há como controlar que a gestão municipal realizou o procedimento previsto. É comum nesse sentido, que os próprios municípios definam fluxos próprios para essa finalidade, obedecendo as dinâmicas locais.

Tabela 15 - Coeficientes do modelo Stepwise – procedimentos de fiscalização

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrão	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	-7,03	0,00	6,21	-1,13	0,26	
Políticas sociais	-0,82	0,44	0,40	-2,04	0,04	*
Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,41	1,50	0,38	1,08	0,28	
IDH	-3,59	0,03	9,94	-0,36	0,72	
Proporção de famílias por local de atendimento	0,00	1,00	0,00	1,76	0,08	

Fonte: Elaboração própria

A tabela acima mostra que, condizente com a literatura sobre burocracia de nível de rua, tem-se que os valores de justiça interferem na menção a práticas de fiscalização. Pode-se dizer que menções ao tipo de conceito de justiça relacionado a políticas sociais aumentam 2,04 vezes a chance de o implementador de ponta não relatar procedimentos de fiscalização a um grau de 5% de significância.

Isso pode indicar que um conceito de justiça relacionado a garantia de direitos por meio das políticas sociais pode indispor os implementadores de ponta a desenvolver práticas fiscalizatórias. Há uma consonância entre esses valores dos burocratas de rua e a resistência dos gestores do governo federal a tornar mais rígidos procedimentos de averiguação cadastral.

Sem a significância de 5%, foram associadas a prática de realizar procedimentos de fiscalização a percepção das famílias como não vulneráveis, que buscam políticas outras que não a transferência de renda. Entre as variáveis controle associadas a essa

prática temos que, quanto menor o IDH e quanto maior a proporção de famílias por famílias por local de atendimento, maior a probabilidade de o entrevistador citar procedimentos de fiscalização, sempre ressaltando a limitação de que só foram considerados três municípios.

Também foi identificado entre os procedimentos a priorização de públicos específicos para além daqueles previstos por lei. A tabela resume os resultados da regressão que tem como variável dependente a menção dessa prática:

**Tabela 16** - Coeficientes do modelo Stepwise – priorização de públicos específico

Fonte	Estimativa	OR	Erro		P.valor	Sig
			Padrão	Z		
(Intercept)	-10,71	0,00	6,81	-1,57	0,12	
Condições mínimas e equidade	0,32	1,37	0,29	1,11	0,27	
Igualdade	0,56	1,75	0,33	1,68	0,09	
Falta de identificação com a família	-0,62	0,54	0,36	-1,72	0,09	
Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,17	1,19	0,37	0,47	0,64	
Postura de não julgamento das famílias	0,17	1,19	0,40	0,43	0,66	
IDH	5,82	338,64	10,01	0,58	0,56	
Proporção de famílias por local de atendimento	0,00	1,00	0,00	1,43	0,15	
Entrevistadores	0,12	1,13	2,53	0,05	0,96	
Profissionais de nível superior/ supervisor	1,77	5,87	2,58	0,69	0,49	

Fonte: Elaboração própria

A tabela acima indica que as visões de justiça associadas a condições mínimas e equidade e relacionadas a igualdade estão associadas ao burocrata citar a prática de priorizar públicos específicos.

Burocratas que mencionaram a não identificação com a família tiveram maior probabilidade de não mencionar que priorizam algum público específico, o que pode indicar que, ao contrário, identificar-se com as famílias pode propiciar essa prática.

Uma visão de que as famílias são não vulneráveis e buscam políticas diferentes da transferência de renda também esteve associada a prática de priorizar públicos. A partir desse achado é possível especular que essa percepção faz com que os burocratas identifiquem que nem todas as famílias precisam ser atendidas com o mesmo grau de urgência, visto que algumas não são vulneráveis, o que aumenta a chance de realizar a

priorização dos públicos que podem ser mais afetados pela averiguação cadastral, por exemplo.

A postura de não julgamento das famílias também esteve associada à prática de priorizar públicos específicos. É possível que essa postura facilite qualificar quais são as famílias que precisam ser atendidas com maior celeridade, sem correr o risco de deixar que os casos urgentes sejam identificados somente a partir da discricionariedade dos atendentes.

Entre as variáveis controle identificadas, temos que quanto maior o IDH e quanto maior a proporção de famílias por local de atendimento, maior a chance de se mencionar essa prática. Entre os profissionais de nível superior e supervisor, a chance de mencionar essa prática foi maior, o que indica que essa é uma prática mais prezada por aqueles que organizam o atendimento ou realizam um segundo nível de atendimento do que por aqueles que interagem com as famílias cotidianamente.

Apesar de algumas variáveis terem passado para segunda fase da regressão, não foi possível identificar associação entre essas variáveis e a prática de priorizar públicos específicos a um nível de 5% de significância.

Por fim, a última prática institucional sistematizada foi a acolhida. Essa prática pode ser uma palestra ou uma conversa com as famílias individualmente, mas o que tem em comum é prever um momento para orientar as famílias que buscam o Cadastro Único e os programas sociais que ele dá acesso. A tabela abaixo resume os dados relacionados ao resultado da regressão realizada tendo a menção a essa prática como variável dependente.

**Tabela 17** - Coeficientes do modelo Stepwise - acolhida

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrão	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	-1,27	0,28	1,73	-0,73	0,46	
Entrevistadores	-0,53	0,59	1,73	-0,31	0,76	
Profissionais de nível superior/ supervisor	0,53	1,71	1,73	0,31	0,76	

Fonte: Elaboração própria

A tabela acima também indica que, a única variável que interfere na chance de citar essa prática é o tipo de trabalho que o profissional exerce. Justamente aqueles que comumente realizam esse tipo de prática, os profissionais de nível superior e supervisores foram os que tiveram com maior chance de mencionar essa prática.

Apesar de algumas variáveis terem passado para segunda fase da regressão, não foi possível identificar associação entre essas variáveis e a prática de realizar uma acolhida a um nível de 5% de confiança.

Agora voltando a análise para os procedimentos individuais de entrevista, que estão mais circunscritas ao atendimento feito pelo entrevistador, a primeira prática analisada foi a da investigação, que busca, a partir de perguntas capciosas e identificação de contradições nas falas dos responsáveis familiares identificar indícios de omissão de informações. Os resultados da regressão que tem a menção essa prática como variável dependente está apresentada na tabela a seguir.

**Tabela 18** - Coeficientes do modelo Stepwise - investigação

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrão	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	-3,01	0,05	2,41	-1,24	0,21	
Condições mínimas e equidade	0,07	1,07	0,36	0,20	0,84	
Família acomodada/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,78	2,18	0,28	2,77	0,01	*
Famílias não vulneráveis/ buscaram políticas públicas que não são o PBF	0,45	1,56	0,28	1,60	0,11	
Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,59	1,80	0,37	1,61	0,11	
Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,51	1,67	0,32	1,60	0,11	
Entrevistadores	2,19	8,97	2,39	0,92	0,36	
Profissionais de nível superior/ supervisor	0,69	1,99	2,38	0,29	0,77	
Concursado	2,02	7,53	1,20	1,69	0,09	

Fonte: Elaboração própria

Os dados da tabela acima revelam que, a um grau de 5% de significância, a prática de investigação está associada unicamente à percepção das famílias como acomodadas, passivas ou que não aceitam estar fora das regras dos programas sociais. Isso se comprova a partir do resultado de que essa percepção aumenta em 2,11 vezes a chance de o atendente mencionar essa prática em suas entrevistas. Reforça um achado da literatura sobre burocracia de nível de rua que destaca que a percepção que os atendentes têm das famílias interfere na forma como ele se relaciona com elas (MAYNARD-MOODY & MUSHENO, 2003; HARRITS, & MØLLER, 2011).

Nesse caso, o que interfere na prática do atendente é a sua percepção sobre família, e não alguma dimensão inserida em alguma disputa política sobre como o Cadastro Único e as averiguações cadastrais devem ser. Evidentemente que a percepção sobre as famílias

orienta a posição sobre as controvérsias mencionadas nos capítulos anteriores, contudo, o que se associa a essa prática não é uma discordância com alguma questão específica da política como a autodeclaração ou a forma como as regras prejudicam as famílias ou, pelo contrário, tornam o controle muito frágil.

Ainda associadas a essa prática, mas sem grau de 5% de significância, temos uma percepção de justiça ligada a condições mínimas e equidade e uma visão das famílias como não vulneráveis, buscando outros tipos de programas sociais para além da transferência de renda.

As percepções sobre o Cadastro Único associadas a essa prática destacam o caráter negativo da autodeclaração, que geraria erros de inclusão e exclusão e a percepção de que as regras deveriam ser mais rígidas, principalmente quando consideradas as mudanças no contexto local. Essas informações podem indicar que essa prática pode ser uma forma que o entrevistador encontra de contornar o que ele considera como negativo nos procedimentos orientados, ou seja, se ele precisa se ater a autodeclaração, ele pode induzir as famílias a responder o que ele acha coerente a partir de questionamentos capciosos.

A segunda prática individual sistematizada foi a pressão, que consiste na demonstração explícita de que pode haver algum tipo de punição caso haja alguma omissão de informação. A tabela abaixo descreve os resultados da regressão que tem essa prática como variável dependente:

**Tabela 19** - Coeficientes do modelo Stepwise - pressão

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrão	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	-3,32	0,04	0,74	-4,50	0,00	*
Famílias vulneráveis não carentes	0,55	1,73	0,38	1,44	0,15	
Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,65	1,92	0,35	1,86	0,06	
Regras e processos que prejudicam as famílias	0,94	2,57	0,58	1,62	0,11	

Fonte: Elaboração própria

A tabela mostra que, associada a essa prática temos uma visão de que as famílias são vulneráveis, mas não carentes. Também é possível ressaltar uma visão de que as famílias chegam estressadas e mal-informadas o que gera conflitos com os atendentes. Também foi identificada associação dessa prática com a percepção de que as regras e processos prejudicam as famílias.

Esses fatores associados a essa prática nos revelam algumas questões contraditórias. Se se reconhece que os conflitos entre entrevistados e entrevistadores são atribuídos ao estresse e falta de informações das famílias, por que adotar uma prática que tende a aumentar esse estresse? Será que seria uma prática adotada com o intuito de melhor “informar” as famílias sobre as punições relativas à omissão de informação? E ainda, se é reconhecido que as regras prejudicam as famílias, por que pressionar ainda mais as famílias no momento da entrevista? Será que essa prática busca, justamente, prevenir esses procedimentos prejudiciais? Essas são questões que poderiam ser aprofundadas por meio de estudos qualitativos.

Apesar de algumas variáveis terem passado para segunda fase da regressão, não foi identificada em nenhuma delas associação com a prática de pressionar as famílias que se mostrassem significantes a 5%.

Já com relação a terceira prática de entrevista, a tradução, não houve nenhuma variável identificada na primeira etapa da regressão logística como possivelmente associada a essa estratégia de entrevista.

Por fim, a análise da última prática individual, a orientação, que diz respeito à prática de o entrevistador explicar ao responsável familiar como funciona o Cadastro Único, a averiguação cadastral e os programas usuários é apresentada na seguinte tabela:

**Tabela 20** - Coeficientes do modelo Stepwise - orientação

Fonte	Estimativa	OR	Erro Padrão	Z	P.valor	Sig
(Intercept)	-0,88	0,41	0,27	-3,24	0,00	*
Condições mínimas e equidade	0,13	1,14	0,27	0,48	0,63	
Diferenças entre as famílias	0,53	1,69	0,26	2,01	0,04	*
Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,34	1,40	0,25	1,38	0,17	
Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,49	1,63	0,28	1,75	0,08	
Atuação no Cadastro Único se modificou	0,45	1,56	0,27	1,67	0,09	

Fonte: Elaboração própria

Essa tabela mostra que associada à prática de orientar as famílias está a percepção de justiça ligada a condições mínimas e equidade. Também uma visão de que as famílias chegam estressadas e sem informações está associada a essa prática. Nesse sentido, orientar as famílias responde justamente à situação de estresse das famílias provocado por não saber o que está acontecendo com o seu benefício, por exemplo. Essa prática também

está associada a uma visão que considera as mudanças locais e gerais no Cadastro Único. Pode-se especular se essa consciência das mudanças constantes propicia uma percepção do quanto é difícil para as famílias compreenderem os procedimentos que precisam realizar e busquem orientar melhor as famílias.

Novamente, a única variável associada à prática de orientar às famílias a um nível de significância de 5% tem a ver com a percepção do atendente sobre o público atendido. Nesse caso, a percepção de que as famílias são diferentes aumenta em 2,01 a chance de o burocrata mencionar essa prática. Possivelmente, identificar que não há um padrão muito fixo entre as famílias pode dispor o implementador a escutar as suas demandas para melhor orientá-las sobre que procedimentos devem adotar.

A partir das análises de regressão, é possível sistematizar os seus resultados apontando que tipos de características estão relacionados a cada prática. Para essa sistematização, só foram consideradas as variáveis associadas a um grau de 5% de significância. Assim, é possível identificar com maior clareza, o que interfere nos procedimentos adotados pelos burocratas de nível de rua.

**Quadro 11** – Variáveis associadas a cada prática a 5% de significância

<b>Prática</b>	<b>Variáveis associadas a 5% de significância</b>	<b>Dimensões das variáveis</b>
Busca ativa: mutirões	Contato com a pobreza (-)	Percepção sobre a política
	Postura de não julgamento das famílias	
Busca ativa: contato com as famílias	Atuação no Cadastro Único se modificou	Percepção sobre a política
Encaminhamento para serviços	Igualdade	Valores
	Regras e processos que prejudicam as famílias	Percepção sobre a política
	Atuação no Cadastro Único se modificou	
Encaminhamento para assistente social/ técnico de nível superior	Regras e processos que prejudicam as famílias (-)	Percepção sobre a política
Elaboração de relatório	Atuação no Cadastro Único se modificou	Percepção sobre a política
	IDH (-)	Controle
Checagem de documentos comprobatórios	IDH (-)	Controle
Procedimentos de fiscalização	Políticas sociais (-)	Valores
Priorização de públicos	Não houve variável associada a um grau de 5% de significância.	
Acolhida	Não houve variável associada a um grau de 5% de significância.	
Investigação	Família acomodada/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	Percepção sobre o público atendido
Pressão	Não houve variável associada a um grau de 5% de significância.	

Tradução	Não houve variável que passou para a segunda fase da regressão logística.	
Orientação	Diferenças entre as famílias	Percepção sobre o público atendido

Fonte: Elaboração própria

A partir do quadro acima é possível tirar uma conclusão muito interessante. Os procedimentos organizacionais estão mais associados à percepção sobre a política. Nesse sentido, a partir da percepção sobre o Cadastro Único e as averiguações cadastrais, as equipes dos locais de atendimento organizam procedimentos que buscam compensar prejuízos identificados pelas orientações do Governo Federal ou tornar mais rígidas as regras percebidas como muito frágeis.

As percepções sobre a política que mais interferem nos procedimentos organizacionais executados pelas equipes locais têm a ver com as mudanças gerais ocorridas nos procedimentos do Cadastro Único. Nesse sentido, mesmo que não tenham sido identificadas associações significantes a um grau de 5% entre as práticas e as percepções sobre mudanças específicas como as relacionadas aos processos de averiguação cadastral, representar o Cadastro Único como algo em constante transformação está associado a práticas como busca ativa, elaboração de relatórios e encaminhamento para serviços e programas.

A percepção de que as regras prejudicam as famílias tem um caráter bastante particular. Ela esteve associada positivamente à prática de encaminhar para serviços e programas, provavelmente em um esforço de compensar o prejuízo que os procedimentos orientados traziam às famílias. De outra forma, está associada negativamente à prática de encaminhar à família para assistente social ou técnico de nível superior para que este realize visita domiciliar ou algum procedimento de fiscalização. Nesse sentido a forma como as equipes municipais se relacionam com as regras orientadas pelo nível federal interfere quais procedimentos serão priorizados pela equipe.

Já as práticas individuais que se relacionam ao momento da entrevista estão associadas à percepção do entrevistador sobre o público atendido. Nesse sentido, se tem uma visão negativa, tendem a realizar estratégias de entrevista que buscam constranger as famílias, já se percebem a variedade de perfis de famílias, buscam desenvolver estratégias de orientação que buscam atender melhor às necessidades de cada família.

Mais especificamente, a percepção de que as famílias são acomodadas e não aceitam estar fora das regras dos programas proporcionaria uma estratégia de

investigação das famílias durante a entrevista. Já uma percepção de que as famílias têm necessidades diversas promoveria uma prática focada na orientação das famílias para que elas tenham acesso aos programas que podem ter direito.

Como apresentado nessa seção, foram identificadas associações entre as práticas e outras variáveis, mas nesse resumo buscou-se ressaltar as dimensões mais fortemente correlacionadas às práticas. De todo modo, ressalta-se que nem sempre relações entre percepções e práticas nem sempre são óbvias. Por exemplo, a percepção sobre a autodeclaração e os erros de inclusão e exclusão esteve associado apenas à estratégia de entrevista caracterizada pela investigação, contudo, sem alcançar um grau de significância de 5%. Também a visão de que os procedimentos de averiguação cadastrais são inefetivos só esteve associada à prática de encaminhar as famílias para assistente social ou técnico de nível superior e elaborar relatório.

Por outro lado, embora não associadas a um grau de 5% de significância, a percepção de que as regras deveriam ser mais rígidas aumenta a chance de o entrevistador realizar tanto a estratégia relacionada a investigação, quanto de orientação. Nesse sentido, embora a percepção sobre as famílias esteja mais fortemente associada às práticas de entrevista, não se pode descartar de vez a forma como o burocrata de rua se relaciona com a política para compreender a interação com as famílias.

A única variável controle associada às práticas de atendimento foi o IDH, relacionada apenas às práticas organizacionais. Essa associação é bastante limitada, visto que somente três municípios compuseram a amostra, mas indica grande potencial de pesquisa. Como é mais simples coletar informações sobre as práticas organizacionais (por meio de questionários enviados aos locais de atendimento, por exemplo) e o IDH municipal é uma informação pública, identificar se existe relação entre essas variáveis é um exercício bastante simples. Outras variáveis de controle associadas as práticas, sem, contudo, alcançar grau de significância de 5% foram a proporção de famílias por local de atendimento e se o burocrata era entrevistador ou técnico de nível superior ou supervisor. Características como forma de ingresso na política, experiências prévias e tempo de trabalho na política não se demonstraram associadas às práticas, ao menos não nessa amostra analisada.

Isso nos remete que todas essas conclusões se restringem apenas à amostra pesquisada. Isso porque não foi feita uma amostra representativa da população visto que isso demandaria um esforço muito grande para uma pesquisadora individualmente realizar. Além disso, como na tese havia a previsão de análise qualitativa e quantitativa,

bem como da análise sobre a implementação da política no Governo Federal, não seria possível executar mais esse esforço.

De toda forma, com o intuito de responder as perguntas de pesquisa, a partir dos dados coletados na amostra, temos que os burocratas de nível de rua traduzem sua interpretação sobre os processos de averiguação cadastral a partir do desenvolvimento de procedimentos institucionalizados nos locais de atendimento. São procedimentos que podem variar de um equipamento a outro, mas tendem a ser realizados pelas equipes de atendimento, e não por um ou outro profissional isoladamente.

As ambiguidades e incoerências resultantes das disputas ocorridas no nível central dão espaço para que as equipes do Cadastro Único nos locais de atendimento desenvolvam procedimentos que busquem compensar os efeitos tidos como perversos pelas orientações federais ou, ao contrário, tornem mais rígidos o controle das famílias.

No nível individual, a principal dimensão que parece interferir com maior consistência a discricionariedade do burocrata é a sua percepção das famílias. As relações entre estratégias de entrevista a percepção a respeito da política, quando encontradas, não alcançaram o grau de 5% de significância. Isso não significa desconsiderar que a forma como ele se relaciona com a política e seus dilemas interfere na forma como ele interage com a família, contudo, essa dimensão aparece com menos força na análise. Isso mostra que a forma como interage com as famílias tem mais a ver com a forma como ele percebe o público da política do que com a sua opinião sobre a política em si.

#### **8.4 - Tipologia de atendimento das famílias**

A análise de regressão traz informações bastante interessantes, contudo, como a amostra não é representativa, os resultados dela gerados não podem ser considerados conclusivos sobre como interpretações e práticas se relacionam. Nesse sentido, a estratégia de análise mais adequada é considerar esses dados como subsídios para a análise qualitativa, visto que toda a coleta e tratamento de dados foi feita com técnicas qualitativas.

Esse exercício também nos permite reconectar esses achados ao marco teórico apresentado, em especial à discussão sobre ordens de grandeza e sistemas de proteção social. Assim, mais do que uma análise sobre relação entre percepções e práticas, voltar à análise qualitativa nos permite desenvolver uma compreensão aprofundada sobre como esses achados se relacionam com justificativas para a proteção social.

Além disso, por meio dessa estratégia é possível conectar os resultados das regressões aos demais achados sobre pesquisa sobre burocracia de nível de rua do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, esse esforço busca aprofundar tanto as análises feitas por Marins (2014) quanto por Eiró (2019), complexificando-as e avançando na compreensão das dinâmicas de atendimento das populações pobres.

Essa tipologia destaca três formas de atendimento das famílias, a exemplo da tipologia proposta por Marins (2014). A autora diferencia os tipos de interação entre atendente e cidadão em três tipos: a assistencial, a burocrática e a estigmatizante. A assistencial seria aquela mais voltada para a garantia de direitos do cidadão, a partir do esclarecimento sobre o funcionamento da política e encaminhamentos necessários. Já a burocrática é uma interação impessoal, na qual o atendente apenas registra as informações no cadastro. Por fim, a interação estigmatizante é aquela na qual o atendente busca desconstruir a fachada do cidadão por meio de ofensas e humilhações.

A tipologia aqui proposta aprofunda-a porque identifica as percepções que orientam as práticas identificadas e até mesmo as ordens de grandeza que justificam os argumentos utilizados pelos atendentes. Por isso, complexifica-a porque destaca as motivações de determinados procedimentos. Além disso, em vez de apenas caracterizar as práticas adotadas, por meio da conexão de achados de outras pesquisas, detalha como elas são realizadas.

O primeiro tipo de atendimento é o orientador, que no caso da tipologia proposta por Marins, se assemelha à interação assistencial. É o mais fortemente atrelado à ordem de grandeza cívica que se justifica pelo bem comum. A percepção de justiça que melhor se associa a esse tipo de atendimento é a igualdade, e não a equidade e condições mínimas. Isso pode indicar que, diferentemente do que um julgamento sobre a complexidade das percepções de justiça dos atendentes poderia supor, aqueles que se ativeram a um conceito mais simples de justiça, relacionado à igualdade de oportunidades, tratamento e condições tenderam a ressaltar formas de atendimento mais próximos desse tipo.

A percepção das famílias que esse tipo de atendimento melhor supõe é uma visão de que as famílias têm diferentes perfis. É a partir de uma compressão aberta às diferentes necessidades dos cidadãos que podem ser atendidas pelas políticas públicas que o Cadastro Único dá acesso que o burocrata define quais os procedimentos que melhor atendem à família. Assim, podem encaminhar para outros programas e serviços ou orientar as famílias sobre as regras e procedimentos dos diferentes programas sociais.

Percebem que muitas vezes, as regras do Cadastro Único e dos processos de averiguação cadastral prejudicam as famílias, por isso, tendem a esclarecer as famílias o que devem fazer para permanecer nos programas. Além disso, tentam complementar os prejuízos às famílias resultantes dos processos de averiguação cadastral por meio de encaminhamentos aos serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, embora a percepção de justiça que oriente essa visão seja a de igualdade, a prática que ela motiva se vincula mais a uma ideia de equidade, que considera as diferentes necessidades das famílias. Não há um tratamento padronizado das famílias, e sim a escuta das demandas dos cidadãos e busca pela identificação de quais políticas a família pode se beneficiar.

Esse tipo de atendimento relaciona-se ao tipo assistencial definido por Marins (2014), visto que, assim como essa autora destaca, ele caracteriza-se pelas orientações e encaminhamentos. Ele avança na caracterização desse tipo de atendimento porque identifica que o que orienta essa postura é uma percepção de que, para promover a justiça é necessário garantir às famílias igualdade de tratamento e condições. Além disso, identifica que essa postura é motivada não pela identificação de que falta algo às famílias, em um sentido de carência, mas sim de que elas têm diferentes necessidades que podem ser atendidas pelos programas sociais que o Cadastro Único dá acesso, bem como pelos demais serviços socioassistenciais. Assim, aproxima-se de uma visão relacionada à garantia de direitos do que de ajuda.

O segundo tipo de atendimento é o objetivo, que se assemelha à interação burocrática proposta por Marins. Esse tipo pode ser orientado tanto pela ordem de grandeza que se justifica pela eficiência, na medida em que desenvolve procedimentos que buscam maximizar o atendimento das famílias, quanto pela ordem de grandeza que se orienta pelo bem comum, visto que essa maximização tem como objetivo garantir que as famílias tenham acesso aos programas sociais. Além disso, a própria perspectiva de não julgar as famílias pressupõe uma dupla motivação, que pode tanto isentar-se de uma postura mais fiscalizadora, quanto pode, ao evitar entrar em contato com a pobreza, abster-se de encaminhar as famílias para os serviços e programas que podem aliviar a sua situação.

Essa dupla motivação torna-se ainda mais clara a partir da percepção de que o conceito de justiça que orienta esse tipo é que se relaciona com o de condições mínimas. Assim, mais do que garantir igualdade de tratamento e de condições, busca-se prover o mínimo às famílias, o que poderia se resumir a um atendimento objetivo, ou nas palavras

de Marins (2014), burocrático. O conceito de equidade, associado ao de condições mínimas por meio da análise fatorial é relativizado a partir dessa análise, visto que o que parece predominar é uniformidade de procedimentos, e não a identificação das necessidades e direitos de cada cidadão.

Por se ater mais aos procedimentos previstos, esse tipo é o que melhor identifica as mudanças ocorridas tanto no nível municipal quanto orientadas pelo Governo Federal. A avaliação da efetividade dos processos de averiguação cadastral é impactada por essa avaliação retrospectiva, contudo, diferentemente do tipo fiscalizador, o burocrata não desenvolve procedimentos que buscam reverter esse quadro.

Os procedimentos que melhor caracterizam esse tipo de atendimento são as ações de busca ativa, tanto os mutirões quanto as tentativas de entrar em contato com as famílias. São ações que buscam contemplar o maior número de famílias possível, e podem ser realizados com eficiência caso os burocratas não se comprometam com procedimentos adicionais, sejam encaminhamentos que inserem novas atividades nos processos previstos, sejam estratégias de entrevistas que prologam o tempo de interação.

Interessante notar que o conceito de busca ativa foi forjado pelo Governo Federal com o intuito de promover a inclusão do maior número de pessoas possível, principalmente aquelas que não tem condições de acessar o Estado. Contudo, acessar um grande número de pessoas requer esforço, organização e até um certo grau de impessoalidade, visto que em um mutirão não é possível encaminhar todas as questões que uma família talvez precise, a não ser que seja uma ação integrada com outras equipes. Nesse caso, o papel do entrevistador do Cadastro Único como agente de registro de informações fica ainda mais reforçado, visto que é outro trabalhador o responsável por encaminhar outras necessidades da família que possam surgir.

Isso mostra que esse tipo de atendimento pode ser mais bem descrito como objetivo, e não como burocrático, como identifica Marins (2014). Isso porque não se trata apenas de um cumprimento de regras sem motivações. Há um esforço ativo de inclusão de famílias, contudo, a forma como isso é feito é impessoal. E a objetividade, além de ser uma estratégia de eficiência, é também um aprendizado sobre o não julgamento das famílias. E é a partir desse aprendizado que o entrevistador lida com a sua impotência frente às diversas vulnerabilidades que ele não pode resolver e com a sua desconfiança quando se depara com pessoas que julga não serem vulneráveis ao ponto de precisar do benefício requerido.

Por fim, o terceiro tipo é o fiscalizador, orientado pela ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência. É a postura que melhor se aproxima à análise feita por Eiró (2019). O que orienta esse tipo de atendimento é uma visão de que as famílias são acomodadas e não aceitam perder os benefícios, mesmo quando não tem mais perfil par isso. Existe uma visão estigmatizada das famílias, como conclui o próprio Eiró (2019) e Marins (2014).

Além disso, esse é o tipo de atendimento que melhor preza pela focalização dos programas de transferência de renda. Afinal, as práticas de investigação são justamente tendo em vista evitar os erros de inclusão. Essa visão pressupõe uma visão de proteção social residualista, que deve estar disponível apenas àqueles mais necessitados.

Não acreditar na justiça possivelmente motiva os entrevistadores a desenvolver procedimentos próprios, provavelmente mais rígidos (mais visitas domiciliares, solicitação de documentação comprobatória, elaboração de relatórios etc), visto que é esse tipo de postura que reivindicam que o Cadastro Único deveria ter com relação às famílias. Esses procedimentos são tidos por eles mesmos como mais justos, o que vai ao encontro das conclusões de Eiró (2019). É nesse contexto que o argumento de que os burocratas teriam uma sensibilidade não aproveitada pelos processos cadastrais justifica as ações dos burocratas.

A percepção de família que melhor orienta esse tipo de atendimento é que elas são acomodadas, querendo sempre participar de programas sociais, mesmo quando não tem mais perfil para isso. Essa percepção justificaria reivindicações por procedimentos mais rígidos, que busquem identificar as famílias que estão omitindo informações com objetivo de permanecer no programa e o desenvolvimento de estratégias de entrevista que buscam, por meio de perguntas capciosas ou da estimação da renda por meio de outras variáveis, alcançar uma verdade não declarada pelas famílias. O quadro abaixo resume as principais características da tipologia de tipos de atendimento.

**Quadro 12** – Tipologia de atendimentos de famílias no Cadastro Único

<b>Tipo</b>	<b>Orientador</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Fiscalizador</b>
<b>Ordem de grandeza que orienta</b>	Cívica/ bem comum	Cívica ou industrial, dependendo do contexto	Industrial/ eficiência/ ética do trabalho
<b>Características da proteção social pressuposta</b>	Proteção social deve ser adequar às diferentes	Proteção social deve garantir condições mínimas	Focalização deve orientar a proteção social

	necessidades das pessoas		
<b>Percepção de justiça</b>	Igualdade	Condições mínimas	Descrença na justiça
<b>Percepção sobre a família</b>	Diversas – buscam participar de diferentes programas	Postura de não julgamento das famílias Evita contato com a pobreza das famílias	Família acomodada/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais
<b>Percepções sobre o Cadastro Único e averiguações cadastrais</b>	Regras e processos que prejudicam as famílias.	Atuação se modificou ao longo do tempo	Regras poderiam ser mais rígidas; Processos inefetivos
<b>Práticas institucionais</b>	Encaminhamentos aos serviços socioassistenciais.	Busca ativa: mutirões e contato com as famílias	Encaminhamento para assistente social/ técnico de nível superior Elaboração de relatório
<b>Estratégias de entrevista</b>	Orientação; Interação assistencial (MARINS, 2014)	Interação burocrática (MARINS, 2014)	Investigação; Manipulação das entrevistas de forma a estimar a renda das famílias a partir de outras variáveis (EIRÓ, 2019)

Essa tipologia apresentada avança na compreensão das formas de interação entre o Estado e o cidadão. Contudo, mais do que responder como percepções e práticas se relacionam, a tipologia abre espaço para novas perguntas de pesquisa. Nos dois extremos temos um tipo associado à ordem de grandeza cívica e outro associado à ordem de grandeza industrial, e as percepções e práticas identificáveis em cada tipo são coerentes com cada uma das ordens de grandeza.

Contudo, o modelo objetivo é o que mais nos traz questões interessantes, visto que mescla ordens de grandeza cívica e industrial, bem como revela uma complexidade de percepções que motivam práticas aparentemente simples. Assim, a burocratização não seria apenas uma tentativa intencional de formalização de processos, mas uma mistura entre desejo de inclusão eficiente e necessidade de defesa emocional com relação a duas condições muito concretas e interrelacionadas: o desgaste emocional de ter que lidar tanto com a pobreza e vulnerabilidade das famílias quanto com a desconfiança com relação às

famílias que julgam não ser tão vulneráveis e; a impotência para resolver os problemas das famílias.

Além disso, não é um conceito de justiça atrelado ao seguimento de regras formais que se associa a essa prática, e sim uma crença genuína de que o Estado deveria promover condições mínimas às pessoas. Esse achado nos mostra que mesmo o comportamento burocrático, aparentemente motivado pela obediência cega às regras formais, passa por processos de reflexividade e não é uma mera reprodução de regras pré-definidas. Ater-se a lei é também uma forma de dar encaminhamento às próprias impotências e desgastes emocionais.

Resta a pergunta se essa saída pela objetividade se relaciona com o fato de orientar-se por duas ordens de grandeza concomitantemente. É possível que, ao tentar conciliar inclusão e eficiência o atendente acabe por decidir não desenvolver novos procedimentos motivados por uma ou outra ordem de grandeza, apenas seguir os que já estão previstos? Dito de forma simplificada, a tentativa de conciliação de valores gera diminuição da discricionariedade do burocrata de nível de rua?

## **8.5 - Conclusão do capítulo**

Esse capítulo tinha como objetivo responder a seguinte pergunta: De que maneira as ambiguidades e incoerências resultantes dessas disputas ocorridas no nível central dão espaço para a maior discricionariedade do burocrata municipal e do nível de rua? Por meio das análises realizadas nesse capítulo, foi possível constatar que os procedimentos normatizados pelo Governo Federal foram bastante variáveis, modificando-se ano a ano, com períodos que orientavam tratamentos mais rígidos e outros que orientavam tratamentos mais leves. As primeiras averiguações eram bastante punitivistas, em parte porque precisavam responder a uma crise de legitimidade, em parte porque ainda estavam experimentando as metodologias de qualificação de dados e convocação das famílias. Embora tivessem maior rigor de procedimentos, não abarcavam um público muito extenso, e por isso, não parecia impactar fortemente as dinâmicas do atendimento. Em seguida, há um período no qual os procedimentos são bastante simplificados, sem grandes tratamentos punitivos. O público desses processos permanece pequeno, e em alguns anos, até diminui.

A partir do momento que os processos de averiguação passam a ser utilizados como forma de gestão da inclusão e exclusão de famílias no PBF, os tratamentos voltam

a ser mais rígidos, com aumento do público convocado e orientação por procedimentos mais difíceis de serem operacionalizados tendo em vista a grande demanda de atendimentos, como a visita domiciliar. Esse padrão se intensificou ano após ano, principalmente porque logo em seguida se deu o impedimento da presidente Dilma Rousseff e início do governo Temer, que trouxe para o alto escalão atores que se orientavam mais pela ordem de grandeza que se justifica pela eficiência do que pela ordem que se justifica pelo bem comum.

Embora se possam identificar tendências de aumento dos públicos e do rigor dos procedimentos adotados pelas averiguações cadastrais, não é possível identificar critérios estáveis para incluir as famílias nos processos de averiguação cadastral, muito menos para definir quais procedimentos deverão ser realizados para cada perfil de família pelas gestões municipais. Isso torna os processos de averiguação cadastral bastante mutáveis, sendo que essa instabilidade, é percebida pelas equipes municipais. Essa percepção sobre mudanças nos procedimentos parece interferir diretamente nas práticas dos burocratas de nível de rua.

Além dos procedimentos normatizados pelo Governo Federal, as gestões municipais desenvolveram uma série de outras práticas, seja com o objetivo de fortalecer o aspecto punitivista das averiguações cadastrais, por meio de procedimentos de fiscalização, elaboração de relatório por assistente social/técnico de nível superior e solicitação de documentação comprobatória de renda, seja com o objetivo de promover a inclusão das famílias em políticas que garantem direitos sociais.

Já os entrevistadores, tendo a sua atuação limitada a coletar declarações dos responsáveis familiares, desenvolveram diferentes estratégias para realizar essa tarefa da forma como consideram mais adequada. Foram sistematizadas quatro estratégias de entrevista, sendo que duas tendem a constranger o cidadão, a saber a pressão e a investigação; e duas tendem a acolher o cidadão, que são a orientação e a tradução.

Além da identificação das práticas organizacionais e individuais desenvolvidas pelas equipes locais e pelos entrevistadores, foi possível identificar relações entre essas práticas e as representações descritas no capítulo anterior. O que mais se revela interessante a partir da análise quantitativa dos temas das entrevistas é que a maior parte das práticas organizacionais está associada à percepção do Cadastro Único e dos processos de averiguação cadastral pelos burocratas de nível de rua. Isso pode indicar que, mais do que uma percepção individual sobre a política, essas representações refletem

um debate coletivizado que se transforma em procedimentos implementados no interior dos equipamentos.

Entre essas percepções associadas às práticas organizacionais, revela-se importante aquelas que trazem à tona as mudanças institucionais pelas quais o Cadastro Único passou, seja no nível local, seja de procedimentos orientados pelo Governo Federal. Nesse sentido, embora boa parte dos entrevistadores do Cadastro Único façam parte das equipes há pouco tempo, como visto em capítulo anterior, é possível vislumbrar que integrantes mais antigos compartilhem suas percepções a partir da avaliação da trajetória do Cadastro Único.

Esse achado é o que melhor responde à pergunta de pesquisa que busca compreender o papel das ambiguidades e incoerências dos procedimentos normatizados na discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Essas incoerências se traduzem em avaliações sobre a efetividade ou não da política pública pelos burocratas de ponta e motiva as equipes locais a desenvolver procedimentos que suprem as deficiências identificadas da política.

Já as estratégias de entrevista estão eminentemente associadas à percepção do entrevistador sobre o público que atende. Vai ao encontro da pesquisa feita por Harrits e Møller (2011) que argumentam que a atuação do burocrata de nível de rua depende das categorias nas quais ele encaixa o público que atende. Nesse caso, quando o entrevistador compreende o seu público como diverso, estaria mais preocupado em orientar os diferentes perfis sobre quais políticas e suas regras poderiam ter direito. Por outro lado, quando identificam as famílias como acomodadas e com dificuldades para aceitar estar fora das regras do PBF, tenderiam a desconfiar da palavra do responsável familiar, visto que ele estaria sempre buscando estar incluído no programa e passaria a adotar uma estratégia de investigação da família. Nesse caso, as incoerências e ambiguidades da política tem pape menor da discricionariedade dos burocratas.

Considerando que as análises quantitativas não são representativas da população, mais interessante do que chegar a conclusões que podem ser refutadas muito facilmente é compreender como esses achados se integram aos achados qualitativos dessa e de outras pesquisas anteriores. Para isso, foi desenvolvida uma tipologia de atendimentos do Cadastro Único. Essa tipologia classifica os atendimentos em três tipos: o orientador, o objetivo e o fiscalizador. O primeiro tipo é fortemente justificado pela ordem de grandeza cívica e se manifesta em práticas de orientação e encaminhamentos a outras políticas e serviços socioassistenciais. Já o tipo fiscalizador é orientado pela ordem industrial, e se

traduz em práticas possivelmente vexatórias, que tentam arrancar a verdade das famílias a partir de uma desconfiança de que a família não declara a real situação por medo de deixar de ser contemplada por algum programa social. Por fim, o tipo objetivo busca conciliar eficiência e bem comum, mas ao fazer isso, concentra-se em práticas que maximizam a inclusão, o que torna muitas vezes a relação entre burocrata e cidadão impessoal e puramente administrativa.

Essas práticas são a principal forma de interação entre cidadão e Estado, por isso, são definidoras da regulação da cidadania. Nesse sentido, compreender como essas práticas são desenvolvidas, com que propósito e motivações é fundamental para o entendimento das dinâmicas de regulação da cidadania no Brasil. Algo que fica claro a partir da análise dos dados desse capítulo e do anterior e que confirma pesquisas já feitas (MARINS, 2014; EIRÓ, 2019) é que existe um esforço ativo dos burocratas de definir quem participa ou deixa de participar de políticas públicas que garantem os meios de sobrevivência. Esse esforço se dá tanto por meio de estratégias de entrevista quanto na orientação e encaminhamento para programas e serviços socioassistenciais. Assim, pode-se considerar que os processos de regulação do acesso as políticas e serviços que garantem direitos sociais não se dão apenas no nível legal ou normativo, mas na própria prática cotidiana de decisões discricionárias da burocracia de nível de rua.

## CONCLUSÕES

Essa tese é fruto de uma pesquisa que teve como objeto a implementação do Cadastro Único, voltando o olhar mais especificamente para os processos de averiguação cadastral. Nos processos de averiguação cadastral, os dados das pessoas registradas no Cadastro Único são comparados aos seus próprios dados em outros registros, com o objetivo de identificar alguma inconsistência. Essa inconsistência é vista, como um indício de omissão de informação, e por isso, a família é convocada para atualizar o seu cadastro. A partir da teoria que esse processo pressupõe, com a atualização cadastral o dado da família voltaria a ser confiável pelos próximos dois anos, ou até ser identificada nova inconsistência. Caso a família não atualize seus dados e realize outros procedimentos previstos, ela poderá ter seus benefícios bloqueados e cancelados, deixando de participar de programas sociais.

Esse processo foi escolhido porque tem reflexos bastante concretos da definição de quem se mantém e quem é excluído de programas sociais em geral, e em particular do PBF. Os programas sociais que o Cadastro Único dá acesso são programas focalizados, voltados para o público de baixa renda que não são cobertos pela proteção social contributiva. Assim, ser excluído de algum desses programas significa, muitas vezes, deixar de receber qualquer tipo de proteção estatal. Dessa forma, tem um impacto grande na forma como são garantidos direitos sociais às famílias com menor acesso aos meios de sobrevivência. Nesse sentido, seria um mecanismo de regulação da cidadania, visto que conforma como pode ser exercida a cidadania das famílias de baixa renda.

E para analisar esses processos foi feita uma discussão teórica sobre implementação de políticas públicas, identificando o papel do nível central e do nível local e argumentando que esse processo pode ser mais bem compreendido por meio de uma abordagem pragmatista.

A literatura sobre implementação multinível (HILL & HUPE, 2003) foi um ponto de partida para compreender esses processos. A partir dessa literatura, mais do que tentar compreender o sucesso ou fracasso de uma política pública assumindo que o sucesso diz respeito apenas ao alcance de objetivos estipulados pelos tomadores de decisão, se busca compreender o processo de implementação como um quebra-cabeça coletivo, no qual os problemas de políticas e suas soluções estão imersas em controvérsias e por isso, os objetivos nem sempre tem como ser claros e precisos. Mesmo se há clareza de objetivos para os tomadores de decisão, nem sempre os implementadores estarão totalmente de

acordo com esses objetivos ou poderão ainda, pensar que esses objetivos podem ser alcançados de formas diferentes dos procedimentos regulamentados pelo nível central.

Nesse sentido, a literatura que busca compreender a discricionariedade da burocracia de nível de rua identifica uma série de variáveis que interferem na forma como o burocrata interpreta as orientações vindas do nível central e as implementa ao atender a população. Condições de trabalho, valores e trajetória do burocrata, bem como suas percepções sobre o público atendido, entre outras, são características que precisam ser consideradas no momento de analisar a forma como a política é implementada na ponta. Todas essas dimensões de análise são relevantes para entender como se estabelecem práticas que constroem a relação Estado e cidadão. Essas práticas podem tanto reforçar assimetrias entre cidadão e atendente ou, podem induzir um tratamento mais acolhedor, calcado na garantia de direitos.

O pragmatismo é apontado como abordagem que pode contribuir para a melhor compreensão tanto da atuação dos gestores centrais quanto dos atendentes locais. Isso porque explica a agência dos atores muito mais baseada em experimentações e necessidade de justificação de suas ações do que a partir de um planejamento coerente. Esse processo pouco linear e imerso em conflitos seria a principal causa para a ambiguidade de objetivos, que parece se modificar a cada momento. Explica também por que, mesmo sendo orientados por determinados valores, os gestores muitas vezes acabam por definir procedimentos que parecem contradizer esses valores. Por fim, explica de que forma agentes locais interagem com as orientações definidas no nível local, cooperando ou questionando-as por meio da experimentação de procedimentos que, ora as complementam, ora as contradizem.

E é considerando que a forma como uma política é implementada pode promover ou restringir direitos, que se assume que esse é um processo de regulação da cidadania. Esse é um conceito forjado na literatura sobre a construção dos sistema de proteção social brasileiro que busca, de um lado denunciar as limitações desse sistema e, a partir de sua crítica, compreender que esse processo está calcado na luta política por direitos sociais. Nesse sentido, compreende-se por este conceito o esforço estatal de regular a garantia de direitos sociais, seja promovendo a inclusão de pessoas e famílias em ações de proteção social, seja excluindo-as dessas políticas a partir de critérios e procedimentos variados.

Se a cidadania é regulada pelo Estado, isso é feito a partir de disputas nas quais diferentes atores buscam incidir na definição de quem deve ter direitos sociais e quais direitos devem ter acesso e como. Nesse sentido, o segundo capítulo apresentou

brevemente o processo pelo qual o sistema de proteção social foi construído, destacando que as políticas que o compõe, principalmente as não contributivas e direcionadas ao público com condições de trabalhar, tem sua legitimidade constantemente questionada, tanto pelo público em geral, quanto pelos próprios implementadores das políticas.

É nesse contexto que se insere o estudo do Cadastro Único para Programas Sociais e suas averiguações cadastrais. Este é o principal instrumento de inclusão em políticas focalizadas, em especial para as transferências de renda voltadas para o público em condições de trabalhar. Assim, sua implementação não pode ser compreendida desvinculada da luta pela garantia de direitos sociais de forma universal, nem do questionamento da proteção para aqueles em condições de trabalhar. E as averiguações cadastrais são centrais nesse processo porque elas são a principal forma de exclusão de famílias dos programas sociais que o Cadastro Único dá acesso.

Nesse sentido, a partir da pesquisa realizada, buscou-se responder uma série de perguntas cujas respostas são sistematizadas aqui nessa conclusão. A primeira delas é como e quais percepções de justiça e de proteção social orientam os gestores de médio escalão do Governo Federal ao longo do processo de regulamentação do Cadastro Único e dos processos de qualificação do Cadastro Único?

A partir do conceito de ordem de grandeza de Boltanski e Thévenot (1999) foi possível identificar que os gestores de médio escalão que tomaram a maior parte das decisões sobre o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral orientaram suas ações a partir da ordem de grandeza cívica, que se justifica pelo bem comum, mesmo considerando que a ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência, tenha sua importância ao justificar determinadas ações, em especial as averiguações cadastrais.

Isso pode ser identificado a partir de menções a conceitos de justiça relativos à equidade e garantia de condições mínimas à população, independentemente de sua vinculação ao mercado de trabalho. A equidade seria mais bem promovida por meio da capacidade do Cadastro Único de identificar as diferentes necessidades das famílias para o desenvolvimento de políticas que garantam seus direitos. Já as condições mínimas seriam garantidas pelo PBF, que é a transferência de renda que passou a proteger a população com condições efetivas de trabalhar, mas sem acesso aos meios de sobrevivência, ampliando a cobertura do sistema de proteção social brasileiro, antes restrito apenas à proteção contributiva.

Os processos de averiguação cadastral revelam a ação que mais se aproxima da ordem de grandeza que se justifica pela eficiência. Por isso, é visto pelos gestores como

necessários, prática da boa gestão. Contudo, a partir do momento que esses processos ganham maior dimensão e subordinam o caráter inclusivo e solidário do Cadastro Único, os gestores passam, a partir do exercício da reflexividade, a questionar as decisões que são tomadas.

E a subordinação do caráter inclusivo do Cadastro Único, calcado na ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum ao valor da eficiência pode ser mais bem explicada a partir das interações dos gestores de médio escalão tanto com o alto escalão quanto com os órgãos de controle. E a análise desse processo possibilitou responder a seguinte questão: Como disputas sobre noções de proteção social entre os gestores de médio escalão do Governo Federal responsáveis pelo Cadastro Único e outros atores afetaram a transformação e qualificação dessa política?

Para responder essa pergunta, a análise foi dividida em três momentos, em que se identificam diferentes propósitos para a averiguação cadastral e explicam os esforços de conciliação entre a ordem de grandeza cívica, que se justifica pelo bem comum, e a industrial, que se justifica pela eficiência. No primeiro momento, de busca de legitimação do PBF, os processos de averiguação cadastral são desenvolvidos de forma bastante experimental, com o intuito de mostrar que esse programa poderia ser tecnicamente bem gerido.

Embora alguns procedimentos regulamentados tenham sido bastante punitivistas, havia maior esforço reflexivo no sentido de aprender com os resultados dos processos. É com esse propósito que, em vez de aceitar acriticamente os questionamentos dos órgãos de controle, se busca ir a campo, buscando entender se havia, de fato, omissão de informações por parte das famílias e recebimento indevido de benefícios, investigando de forma mais aprofundada a situação das famílias. A partir dos resultados das averiguações cadastrais, por exemplo, se conclui que não faz sentido cobrar documentação comprobatória de renda, visto que, em muitas situações, as famílias já não possuem mais o vínculo trabalhista identificado por meio de cruzamento de bases de dados. Isso motivou, por exemplo, a regulamentação de quais são os documentos obrigatórios para o cadastramento.

Com os aprendizados desses processos e a mudança do alto escalão durante o governo Dilma Rousseff, passa a haver um período no qual as averiguações cadastrais são bastante simplificadas. Contudo, a tônica desse alto escalão, resumida no lema “País rico é país sem pobreza”, culminou na cobertura do PBF de praticamente toda a estimativa de famílias em situação de extrema pobreza. Contudo, isso não fez com que as famílias

deixassem de pleitear o PBF, gerando uma “fila de espera”. Também não havia a previsão de ajustar as estimativas de famílias pobres e extremamente pobres.

Para o alto escalão, a ordem de grandeza cívica, que se justificava pelo bem comum, promovida a lema de governo não poderia ser contradita pela ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência, o que motivou a transformação dos processos de averiguação cadastral em um procedimento eminentemente burocrático e restrito aos gestores das distintas esferas de governo. Contudo, ela tinha uma função bastante importante, gerir a inclusão e a exclusão das famílias beneficiárias do PBF, fazendo andar a “fila de espera” do PBF.

É nesse contexto que os procedimentos definidos se tornam, novamente, mais punitivistas, com a previsão de procedimentos mais complexos e aumento do número de famílias incluídas. Se antes a averiguação cadastral se restringia aos beneficiários do PBF, ela passa a incluir também beneficiários dos outros programas, enunciando o movimento que iria acontecer no momento seguinte. Contudo, nesse momento esse processo ainda não era alardeado como um esforço governamental de promoção de eficiência.

Isso só iria acontecer no terceiro momento, após o impedimento da presidenta Dilma Rousseff. O alto escalão que assumiu a política passou a reivindicar um papel mais punitivista da gestão do Cadastro Único e PBF, com o argumento de que havia muitos erros de inclusão. Seria feito um pente-fino do PBF com esse intuito, que culminou em um Grupo Interinstitucional que reunia integrantes da Senarc, Caixa, Ministério do Planejamento e órgãos de controle, a saber TCU e CGU.

Nesse momento, para os gestores, passa a haver uma subordinação da ordem de grandeza cívica, que se justifica pelo bem comum, à ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência. Ao mesmo tempo, a partir dos avanços das metodologias de cruzamentos de bases de dados, a própria gestão do PBF passa a desenvolver procedimentos próprios para gerir a inclusão e exclusão no programa. Ao Cadastro Único passa a ser cobrada a fidedignidade dos dados, visto que eles não serviriam apenas ao PBF, mas a uma série de outros programas sociais. A averiguação cadastral, nesse sentido, passaria a cumprir esse objetivo.

Fidedignidade dos dados, nesse contexto, passa a ser entendida como convergência entre o dado registrado no Cadastro Único e informações identificadas em outras bases de dados, em especial as que registram vínculos trabalhistas e recebimento de benefícios previdenciários. A partir dessa ideia de busca pela fidedignidade, os próprios gestores, de forma reflexiva, passam a questionar o conceito de autodeclaração

por eles mesmos forjados, visto que ele estaria apenas induzindo procedimentos que pressupõem a mentira ou omissão de informações do cidadão.

Os três propósitos dos processos de averiguação cadastral dão a entender que o próprio Cadastro Único se baseia em objetivos mutáveis. Como objetivo declarado, o Cadastro Único tem a integração de políticas como tônica, contudo, o sentido de integração parece ter mudado ao longo do tempo. No primeiro momento, integração consistia na prevenção de sobreposição e adoção dos mesmos critérios para a concessão de transferência de renda unificada em torno do PBF.

Já no segundo momento, integração significava concentração de esforços advindos de diferentes políticas nas famílias pobres e extremamente pobres de modo a garantir seus meios de sobrevivência e fazer com que possam sair da condição de pobreza e pobreza extrema.

Por fim, no terceiro momento, ainda de forma incipiente, abre-se margem para uma integração com o sistema de proteção contributivo, visto que os avanços nas técnicas de cruzamento de dados permitem identificar com maior assertividade quem já está coberto e quem não está. Essa promessa, ao se dar em um contexto punitivista, contudo, se concretiza apenas por um lado, a partir da exclusão das famílias já cobertas pelo sistema contributivo, sem incluir aquelas que perdem seu vínculo com este sistema. Novamente, integração se traduz em prevenção de sobreposições, mas dessa vez a partir da análise do sistema de proteção social como um todo, tanto não contributivo quanto contributivo.

A partir dessa análise sobre as tomadas de decisão no nível central e a identificação de objetivos mutáveis que se revelam em procedimentos pouco estáveis, resta saber como a burocracia de nível de rua interpreta esses movimentos e as traduz em práticas discricionárias. Assim, em primeiro lugar buscou-se responder as seguintes perguntas: Como os burocratas municipais interpretam o Cadastro Único e os processos de qualificação do Cadastro Único? Existem diferenças entre as percepções os burocratas centrais e de nível de rua? Quais são?

Os burocratas municipais interpretam os processos de qualificação cadastral, muitas vezes de forma mais orientada pela ordem de grandeza que se justifica pela eficiência do que pelo bem comum, quando comparados com os gestores federais. Isso não significa que não adotem conceitos de justiça orientados pela ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum, mas esses conceitos de justiça muitas vezes se deparam

com percepções de família e da política que acabam por reivindicar uma postura mais punitivista.

Isso acontece porque, para esses burocratas, a interação face-a-face com os cidadãos se traduz em percepções muito mais concretas do que abstratas. Deparar-se com a desconfiança com relação à postura do cidadão e não poder tomar nenhuma atitude efetiva, entrar em conflito com os cidadãos que atendem, deparar-se com famílias vulneráveis sem acesso ao PBF e com famílias que julgam não tão pobres com acesso ao programa, ter contato real e cotidiano com a pobreza são situações que interferem na percepção que tem com relação ao Cadastro Único e com a averiguação cadastral.

Se a ética do trabalho é um argumento que justifica proteção social mais restrita, há entre os burocratas de nível de rua uma visão de que as famílias são acomodadas, desesperançosas ou arrogantes. Por outro lado, há visões positivas dos cidadãos entre os burocratas de nível de rua, e mesmo uma tentativa de explicar alguns dos comportamentos tidos como desafiantes por eles. O estresse que acompanha as famílias e gera conflitos com os próprios atendentes é visto como um efeito da falta de informações sobre o funcionamento dos programas sociais que a família pleiteia, o que geraria sentimento de insegurança com relação a sua própria situação.

É possível identificar a interferência das disputas que ocorrem no nível central no nível de rua. Isso ocorre em parte porque, muitos dos argumentos utilizados para questionar a gestão do Cadastro Único e PBF tem aderência entre os burocratas de nível de rua. Assim como para os órgãos de controle há o constante questionamento da autodeclaração, entre os burocratas de nível de rua ela é vista como causa de erros de inclusão e exclusão e limitadora da atuação desses atores.

Contudo o que parece melhor explicar os questionamentos do nível de rua aos procedimentos orientados pelo Governo Federal é a percepção sobre as mudanças do próprio Cadastro Único e dos processos que ele envolve. Isso ocorre principalmente porque, a constante modificação de objetivos e procedimentos nos processos de averiguação cadastral também induz a uma postura de reflexividade entre os burocratas de nível de rua que experimentam novos procedimentos e processos de justificação. A própria experiência frente às mudanças de procedimentos locais e orientados pelo Governo Federal, tanto gerais quanto específicos do processo de averiguação cadastral interfere na avaliação desses processos. Aqueles que mencionaram tais mudanças tenderam a ter uma visão mais pessimista com relação a esses processos, ressaltando a falta de efetividade e reivindicando posturas mais rígidas com relação às famílias. Por

outro lado, burocratas que não mencionaram essas mudanças tenderam a enfatizar mais os prejuízos que essas práticas causam na situação das famílias. Possivelmente, sem a visão retrospectiva, deparam-se mais com o desafio de presenciar as famílias, pacientemente, buscando se adequar às regras dos programas sociais, sem muitas vezes, obter êxito.

Esse achado já nos leva a resolução da seguinte pergunta: De que maneira as ambiguidades e incoerências resultantes dessas disputas ocorridas no nível central dão espaço para a maior discricionariedade do burocrata municipal e do nível de rua?

Os burocratas de nível de rua, em equipe ou individualmente, a partir de suas percepções a respeito da política e das famílias que atendem buscam desenvolver procedimentos e estratégias de entrevista que buscam complementar os procedimentos normatizados, buscando melhor alcançar os objetivos do Cadastro Único a partir de suas próprias percepções. É uma conclusão que se assemelha aos achados de pesquisa de Eiró (2019).

Os procedimentos organizacionais, desenvolvidos pelas equipes do Cadastro Único nos equipamentos são mais associados à percepção dos burocratas sobre o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral. Nesse sentido, se tendem a perceber que esses processos deveriam ser mais rígidos, desenvolvem procedimentos de fiscalização, encaminhamento da família para técnico de nível superior para apuração de indícios de subdeclaração e elaboração de relatórios. Contudo quando há uma percepção que enfatiza mais o caráter inclusivo do Cadastro Único, tenderiam a desenvolver procedimentos de acolhida, busca ativa e encaminhamentos para serviços socioassistenciais.

Já as estratégias de entrevista seriam associadas majoritariamente à percepção que os burocratas têm com relação às famílias. Quando as identificam como acomodadas e sem aceitar ser excluídas de programas sociais, tendem a ter uma postura mais investigativa, podendo realizar práticas mais persecutórias. Já se percebem as famílias como diversas, a partir da necessidade de diferentes programas sociais, tendem a adotar uma prática mais de orientação das famílias, principalmente com relação às regras do Cadastro Único e dos diferentes programas sociais.

Por fim, a pergunta geral de pesquisa tinha a seguinte redação: *Como percepções de justiça e proteção social em disputa interferem nas práticas dos agentes implementadores de uma política pública no nível central e de rua e definem formas de regulação da cidadania no Brasil?* Para responder essa pergunta é possível destacar as ordens de grandeza cívica e industrial, que se justificam pelo bem comum e pela eficiência

respectivamente. Os tomadores de decisão e os implementadores de ponta estariam sempre buscando conciliar essas duas ordens de grandeza, contudo essa conciliação não é sempre feita da mesma forma. Em alguns momentos, há a subordinação de uma ordem à outra, e são nesses momentos que os conflitos e contradições aparecem com maior ênfase.

Houve momentos em que a busca pela conciliação entre essas duas ordens de grandeza motivou a solução de problemas, a resposta a questionamentos, e o aprendizado a partir dos resultados das experimentações. Em outras situações, quando houve a eleição de uma ordem em detrimento da outra no nível discursivo, mas a outra ordem ainda era utilizada para orientar determinadas práticas, o que se identificou foi a contradição entre discurso e prática. Nesse caso, o que se nota é o discurso inclusivo e um fortalecimento de práticas punitivistas. Contudo, como parte do processo de implementação de políticas tem a ver com a própria produção discursiva sobre os seus usuários e os problemas a serem resolvidos, tal contradição pode ser compreendida como um esforço de manter, ao menos, a representação da política a partir do seu esforço de inclusão e ampliação da cobertura da proteção social, mesmo que para isso sejam necessárias excluir pessoas vistas como em melhor situação.

Mais recentemente, o alto escalão, de fato, passou a cobrar uma política mais orientada pela ordem de grandeza industrial, que se justifica pela eficiência, sem parecer preocupar-se com os esforços de ampliação, ou ao menos, manutenção da cobertura do PBF para proteger pobres e extremamente pobres. O médio escalão, em geral orientado pela ordem de grandeza cívica, que se justifica pelo bem comum, a partir de conceitos ligados à equidade e a garantia de condições mínimas a todos os cidadãos se viram em situação na qual as decisões que tomavam contradiziam seus próprios valores.

Nesse esforço de conciliação entre as duas ordens de valores, o Cadastro Único e os processos de averiguação cadastral sofreram modificações importantes nos seus objetivos. Da focalização do PBF, à gestão da inclusão e exclusão e por fim, a fidedignidade dos dados foram propósitos dos processos de averiguação cadastral que motivaram a normatização de diferentes procedimentos.

A partir desses procedimentos e objetivos sempre mutantes, os burocratas de ponta interagem com a política de forma também retrospectiva e reflexiva. Ao deparar-se com movimentos que ora tornam mais rígidos os procedimentos, ora os simplificam; e sem uma clareza dos objetivos dos processos de averiguação cadastral, visto que estes também são mutáveis, avaliam os resultados desses processos a partir dos seus procedimentos.

Assim, uma averiguação cadastral seria mais eficiente quanto mais rígida ela fosse. Isso porque outros tipos de avaliação só trazem a percepção de que esse é um processo sem efetividade.

Essa avaliação é fortalecida pela impressão de que o registro das autodeclarações é um papel muito limitado dos atendentes. Somente registrar declarações os torna impotentes na resolução dos problemas com os quais se deparam, e sem nada poder fazer, atribuem os erros de inclusão e exclusão no PBF a essa forma de coletar os dados.

Restando-lhes o registro de autodeclarações, os atendentes acabam por aprender a se relacionar com o cidadão a partir de uma postura objetiva, que busca não julgar a situação das famílias. Essa poderia ser uma causa para o comportamento demasiado administrativo já relatado por pesquisas com burocratas de nível de rua (MARINS, 2014). Também desenvolvem estratégias de entrevistas que são bastante associadas a forma como percebem as famílias (EIRÓ, 2019).

Já as equipes do Cadastro Único nos locais de atendimento, a partir das percepções que têm com relação à política, complementam os procedimentos regulamentados no nível federal. Assim, se têm uma visão mais inclusiva, tendem a fortalecer procedimentos que reforçam esse caráter. Mas se tem uma visão mais punitivista, reforçam ações de fiscalização e controle.

A regulação da cidadania, vista como um esforço estatal de conceder direitos às pessoas, a partir do julgamento sobre as suas condições e contribuições anteriores, encontra-se em uma gangorra na qual, ora se julga justo garantir direitos universais, a partir do conceito de equidade e de condições mínimas, ora se apela pela necessidade de eficiência, mesmo que em nome dessa eficiência se diminua a cobertura da proteção social e se tire das pessoas possibilidades de garantir seus meios de sobrevivência.

Se no Estado Novo o que garantia direitos sociais ao cidadão era a inserção no mercado de trabalho formal, após a constituição de 1988 esse não é o critério que define quem tem ou não acesso a políticas de proteção social. Existiria, então, algum outro critério que diferencia quem tem ou não acesso a essas políticas? Por meio dessa pesquisa é possível aventar um possível critério que precisaria ser mais bem aprofundado em outros estudos. Esse critério diz respeito à posição relativa da família ou do indivíduo no rol de famílias pobres.

O PBF é uma política pública que tem como regra de habilitação linhas de pobreza administrativas e um limite de benefícios calculado com base nas estimativas de famílias pobres. Por causa dessas características, o seu principal esforço de gestão é garantir que

esse número limitado de benefícios seja concedido às famílias mais pobres. A partir desse momento, há a transformação de um critério de pobreza absoluto, definido por meio de uma linha de pobreza administrativa, em um critério relativo.

No nível central, o monitoramento desse critério se dá a partir de pesquisas relacionadas à focalização do programa. É muito difícil identificar se quem recebe um benefício de fato cumpre com seus requisitos, levando em conta todas as considerações sobre volatilidade de renda, e esse é um dos principais desafios dos processos de averiguação cadastral, como mencionado no capítulo 5. Assim, em geral, o que se avalia é se o PBF está atendendo as famílias mais pobres. Se isso ocorrer, é possível garantir que o benefício está chegando a quem tem perfil para isso e que os procedimentos orientados pelo Governo Federal são efetivos.

Já no nível de rua, essa mesma avaliação é feita de forma subjetiva, a partir dos julgamentos sobre a real pobreza e vulnerabilidade da família, sobre a sua conduta e sobre o papel do Estado na garantia de condições de vida para população pobre. E a partir desses julgamentos, são desenvolvidos procedimentos que interferem na inclusão ou na exclusão dessas mesmas famílias no PBF.

Assim, o que parece regular a cidadania das pessoas pobres no Brasil nos tempos atuais, ao menos no que diz respeito ao acesso a políticas e serviços que garantem direitos sociais, é a sua posição frente às outras pessoas de condição semelhante. Essa posição pode ser estimada por meio de métodos estatísticos ou de forma subjetiva, pelos burocratas de nível de rua e essas duas formas parecem se interrelacionar. No nível muito concreto e cotidiano, parecer mais pobre que o vizinho pode despertar a empatia daquele que lhe atende. Ao mesmo tempo, essa percepção subjetiva é validada quando, de forma estatística se identifica que o programa atende quem deveria atender.

Os procedimentos utilizados para garantir que as pessoas mais pobres tenham acesso ao programa, e não necessariamente os pobres com perfil para ser contemplados por ele, são justificados por argumentos orientados pela ordem de grandeza cívica e industrial. No Governo Federal, as averiguações cadastrais se orientam pela ordem industrial, e teve um papel fundamental para garantir a gestão da inclusão e exclusão das famílias no programa. Atualmente, esse é o procedimento com o potencial de integrar o sistema contributivo e não contributivo, de forma ainda não definida.

Já no nível de rua, essas mesmas ordens de grandeza justificam procedimentos que, ora buscam orientar as famílias sobre quais procedimentos realizar, ora buscam investigar a situação dos beneficiários com a finalidade de garantir que, de fato sejam

contempladas pelo programa as pessoas mais vulneráveis por eles assim julgadas. Ou, ao tentar conciliar solidariedade e eficiência, os burocratas podem simplesmente se abster de realizar procedimentos que fujam muito do registro das informações e depositar sua energia em atender de forma mais objetiva possível as famílias que buscam ser contempladas por programas sociais, seja nos atendimentos cotidianos, seja em ações de busca ativa.

Essa pesquisa traz contribuições teóricas para diferentes debates. Em primeiro lugar, por meio dessa pesquisa é possível demonstrar que a regulação da cidadania, embora seja mais bem identificada por meio de análises de processos históricos, desvelando lutas políticas que buscaram interferir nesses processos como fizeram Santos (1987) e Reis (1989), pode ser identificada também em decisões cotidianas tomadas tanto por burocratas do nível central, como por atendentes locais agindo de forma discricionária.

A discussão pragmatista, nesse sentido, ao voltar o olhar para os microprocessos de identificação de problemas, justificação e experimentação traz uma grande contribuição para esse tema. Nesse sentido a tese demonstra como essa abordagem pode ser utilizada tanto para compreender a tomada de decisões sobre o desenho de uma política pública, quanto para entender a interpretação dessas decisões e, por conseguinte, a cooperação e questionamento por quem as implementa.

Sobre o desenho da política realizado pelo médio escalão, essa literatura contribui para a descrição dos processos de mudança de objetivos de uma política pública. A literatura sobre implementação de políticas públicas dá destaque para essa dimensão, tanto para afirmar que objetivos coerentes facilitam a implementação, quanto para questionar que nem sempre objetivos coerentes são viáveis considerando contextos de disputas e de divergências de posições entre os diferentes atores que implementam as ações. Assim, essa tese explicita como os objetivos de uma mesma política são alterados a partir de interações com diferentes atores e distintos sentidos atribuídos a essa política pública.

Assim, mais do que entender processos isolados, essa literatura é útil para compreender relações entre atores, que estão sempre interagindo entre si, negociando, prestando contas, cooperando e complementando ações e disputando e desenvolvendo ações que se contradizem. Nesses processos, os valores que orientam as justificativas dadas pelos agentes têm um papel fundamental, e contribuem para entender por que nem sempre o que é definido no nível central é implementado no nível local.

Esses valores têm a ver tanto com o que se compreende como justiça, mas também, como se julga o público beneficiário de uma política e a própria política em si. Se conceitos de justiça parecem demonstrar uma abstração e uma complexidade sobre que tipo de ação tomar, é com base no que se espera das pessoas atendidas por uma política e o que essas políticas devem prover que muitas vezes os procedimentos são realizados.

Quando se tem uma percepção de que as famílias são vulneráveis, tem rendimentos voláteis e situação instável, se reivindica que o tratamento dado a elas seja mais flexível, visto que, mesmo que a pessoa tenha obtido renda não declarada em algum momento, ela já pode estar em situação de vulnerabilidade novamente. Burocratas de nível de rua com essa perspectiva poderiam, por exemplo, complementar a transferência de renda com encaminhamentos a serviços socioassistenciais com o intuito de garantir seus direitos de forma ainda mais efetiva.

Agora quando se supõe que as famílias precisam trabalhar para obter seu sustento, tentar o máximo possível mudar de vida e que a proteção estatal só é merecida pelos mais pobres dos pobres, se reivindica procedimentos severos, visando identificar apenas esse público que tudo precisa. A partir de uma visão de que as famílias não querem deixar de participar de programas sociais e vão, inclusive, mentir para alcançar esse objetivo, o atendimento é voltado para constranger a família de modo a arrancar o que se considera ser a informação mais verdadeira.

Da mesma forma como esses valores interferem no desenvolvimento de procedimentos que buscam enrijecer ou flexibilizar as orientações definidas centralmente, a falta de discricionariedade dos burocratas de nível de rua, associadas a esses valores podem promover não uma postura ativa com relação ao que acreditam que deve ser feito, mas sim uma postura passiva, administrativa, a partir de um argumento de não julgamento. Se não podem fazer nada para agir em conformidade com o que acham que é justo, resta seguir procedimentos de forma objetiva. Todas essas conclusões contribuem para a discussão sobre burocracia de nível de rua e a forma como os burocratas categorizam seus públicos e atuam a partir dessas categorizações (HARRITS, & MØLLER, 2011).

Embora essa pesquisa tenha alcançado conclusões substantivas ela já apresenta possíveis novas etapas e aprofundamentos. No que se refere às análises sobre a atuação do Governo Federal, essa pesquisa poderia ser estendida para compreender a

implementação do Auxílio Emergencial que protegeu as famílias durante a pandemia de Covid-19 nos anos de 2020 e 2021.

Por meio da parceria com a Dataprev, a operacionalização do Auxílio Emergencial concretizou todos os planos de “aperfeiçoamento” das averiguações cadastrais relatados nos capítulos 5 e 6. Embora o registro no Cadastro Único fosse uma das formas de se habilitar a receber o Auxílio Emergencial, a informação de renda que contava não era a autodeclarada, mas sim a identificada por meio de cruzamento de bases de dados de trabalho formal e benefícios previdenciários e assistenciais. Como visto no capítulo 6, a parceria com a Dataprev foi uma das iniciativas protagonizadas pelos gestores de médio escalão do Governo Federal com o intuito de antecipar as críticas recorrentes sobre os controles do PBF.

Já naquela época se pensava em utilizar cruzamentos de bases de dados para definir a habilitação no PBF. Com o GTI e as críticas feitas pelos órgãos de controle, a proposta do batimento prévio foi fortalecida, em um contexto no qual se passou a cobrar fidedignidade dos dados do Cadastro Único. O auxílio emergencial foi a primeira experiência de batimento prévio automatizado, e seguramente só pôde ser implementado dessa forma porque já há anos essa forma de operacionalização já vinha sendo antecipada pelos gestores da Senarc e cobrada pelos órgãos de controle.

Com a coleta dos dados de renda de forma independente da declaração das famílias, a entrevista passa a ser um procedimento desnecessário. Na verdade, ela só é motivada a partir da ordem de grandeza que se justifica pelo bem comum, a partir de esforços de busca ativa, no qual o Estado vai ao encontro das famílias para garantir os seus direitos. Com a subordinação dessa ordem de grandeza à que se justifica pela eficiência, esforços inclusivos tornam-se de segundo plano.

Aqui uma diferença, contudo, é fundamental. Para as decisões sobre o Auxílio Emergencial, o médio escalão participou mais da definição de detalhes operacionais, do que do desenho da implementação do benefício. Diferentemente do que ocorreu em outros momentos, não se pode afirmar que tiveram autonomia para tomar decisões, contudo, eram as pessoas que mais sabiam sobre o histórico das tentativas de batimento da base do Cadastro Único com outros registros do Governo Federal. Como os burocratas buscaram atuar na implementação do Auxílio, visto que eram aqueles com o maior conhecimento sobre como esses processos tinham ocorrido seria um objeto de pesquisa bastante instigante.

Já no que concerne à compreensão sobre a relação entre diferentes esferas de implementação, atores pouco explorados nessa tese poderiam ser investigados mais profundamente, como gestores locais que traduzem as orientações centrais às equipes, mas não realizam os atendimentos e os próprios atores estaduais. No primeiro caso, eles foram entrevistados, mas as informações dessas entrevistas tiveram um caráter mais de caracterizar a gestão municipal do que de entender o papel deles na definição de procedimentos específicos. Já no segundo caso, eles não foram pesquisados porque a pesquisa já estava com um escopo muito grande. Assim, seria possível identificar o papel deles na definição de procedimentos, tanto que complementam as orientações centrais, quanto que as contradizem.

Para contribuir para a compreensão da atuação da burocracia de nível de rua, um esforço interessante seria estender a pesquisa a partir de uma amostra representativa de profissionais e municípios de modo a testar mais sistematicamente os achados identificados nessa pesquisa. Como muitas das representações e práticas já foram mapeadas de forma indutiva, é possível perguntá-las diretamente a um número significativo de atores e identificar se as relações entre essas dimensões se confirmam em um contexto mais amplo. Propõe-se esse tipo de análise porque já foram feitas boas pesquisas qualitativas que buscaram analisar a relação entre burocrata de nível de rua com bastante profundidade (EIRO, 2019; MARINS, 2019). Contudo, ao longo dessa tese, ficaram em aberto várias questões sobre a realização de práticas discricionárias motivadas por percepções dos burocratas sobre as famílias e a política que implementam e que só poderiam ser compreendidas por meio de análises qualitativas em profundidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: LOTTA, Gabriela; CAVALCANTE, Pedro (Orgs.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, Enap. 2015
- ANDRADE, Fabio; LIMA-SILVA, Fernanda (2016). High-level Federal Bureaucracy and Policy Formulation: the Case of the Bolsa Família Program. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 3, e0008.
- ANSELL, Chris. ‘Problem Solving’, Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy. 84-103. 2011
- ANSELL, Chris (2013). Chapter 2. Ecological Explanation. In: BERK, Gerald; GALVAN, Dennis C.; HATTAM, Victoria (Orgs.) (2013). *Political Creativity: Reconfiguring Order and Change*. Philadelphia: University of Philadelphia Press, p. 55-77.
- ARCHER, Margaret. *Making our way through the world: human reflexivity and social mobility*. Cambridge (MA): Cambridge University Press, 2007.
- ATTRIDE-STIRLING, Jennifer. Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *Qualitative research*, v. 1, n. 3, p.385-405, 2001.
- AUYERO, Javier. *Patients of the State*. Durham, NC: Duke University Press. 2012.
- AVELINO, Nildo. Governamentalidade e democracia liberal: novas abordagens em Teoria Política. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 5, p. 81-107, July 2011
- BATISTA, Matias. *Os Municípios nos governos FHC e Lula: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa*. Monografia (Especialização em Ciência Política) – Universidade do Legislativo Brasileiro/Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.
- BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo: Editora USP, 1996.
- BERK, Gerald.; GALVAN, Dennis (2009). How People Experience and Change Institutions: A Field Guide to Creative Syncretism. *Theory and Society*. v. 38, n. 6, pp 543–80.
- BICHIR, Renata (2011). *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

- BLUMER, Herbert (1969). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1991.
- BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent (1999). The Sociology of Critical Capacity. *European Journal of Social Theory*. v. 2, n. 3, p. 359–77.
- BORGES, André. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. *BIB*, São Paulo, n° 63, pp. 45-59. 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete. "Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação." *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS, 2009.
- BOUCKEART, Geert, PETERS, Guy & VEROEST, Koen. The coordination of the public sector organization. Shifting patterns of public management. Palgrave macMillan. 2010
- BRASIL. Constituição Federal de 1988.
- BRASIL. Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995.
- BRASIL. Decreto nº 3.877 de julho de 2001.
- BRASIL. Decreto Nº 5.209 de 17 de Setembro de 2004.
- BRASIL. Decreto 6135 de 26 de junho de 2007.
- Brasil. Lei Nº 12.435, de 6 de Julho de 2011.
- CAMPELLO, Tereza. Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas. In: Campello, Tereza e Neri, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania*. IPEA. 2013.
- CAMPOS, Luiz Augusto. Qual capacidade crítica? Relendo Luc Boltanski à luz de Margaret Archer. *Soc. estado.*, Brasília , v. 31, n. 3, p. 719-740, Dec. 2016.
- CARPENTER, Daniel P. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton University Press, 2001.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTEL, Robert. *Metamorfoses da Questão Social*. Rio de Janeiro, Vozes, 1998.

- CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de et al . Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. *Opin. Publica*, Campinas , v. 15, n. 2, p. 333-355, Nov. 2009.
- CAVALCANTI, Cláudio, *Documento técnico contendo registro da discussão e sistematização dos resultados do evento internacional sobre integração de bases de dados e sistemas de informação*. Consultoria no âmbito do PROJETO 914BRZ3002 – UNESCO- Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza.
- CIRENO, Flávio, SILVA, Joana & PROENÇA, Rafael. Condicionalidades, Desempenho e Percorso Escolar de Beneficiários do Programa Bolsa Família. In: Campello, Tereza e Neri, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania*. IPEA. 2013.
- CLINE, Kurt D. "Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation." *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 10, no. 3: 551-71. 2000.
- CNAS. Norma Operacional Básica de 15 de julho de 2005.
- CNAS. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012
- COLIN, Denise Ratmann Arruda. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. In STUCHI, Carolina Gabas. PAULA, Renato Francisco dos Santos.& PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. (organizadores) *Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado / 1*. Ed. – Sao Paulo, Giz Editorial, 2010.
- COELHO, Denilson Bandeira. Brasil: Basic Income - A New Model of innovation Diffusion. In: MURRAY, Matthew C. and PATEMAN, Carole. *Basic Income Worldwide: Horizons of Reform*. Palgrave MacMillan. 2012.
- CORCUFF, Philippe. "Ordre institutionnel, fluidité situationnelle et compassion: Les interactions au guichet de deux CAF". *Recherches et Prévisions*, nº45, septembre, 1996. pp. 27-35.
- DRAIBE, Sonia. As políticas sociais brasileiras. Diagnósticos e perspectivas. In: *IPEA, para a década de 90: Políticas sociais e organização do trabalho*; volume 4. 1989
- DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, coll. « Études politiques », 1999, 208.
- DUBOIS, Vincent (2009) Towards a critical policy ethnography: lessons from fieldwork on welfare control in France, *Critical Policy Studies*, 3:2, 221-239.

- DUBOIS, Vincent. *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*. Aldershot: Ashgate, 2010.
- DUBOIS, Vincent. Políticas no guichê, políticas do guichê. In PIRES, Roberto. *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. ENAP 2019.
- EIRÓ, Flávio. A “boa implementação” do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. In PIRES, Roberto. *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. ENAP 2019.
- EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, vol. 14. Nº 1 (Jan., 1989), pp. 57-74.
- EMIRBAYER, Mustafa; MISCHÉ, Ann (1998). What Is Agency? *American Journal of Sociology*. v. 103 n. 4. P. 962–1023.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton, 1990.
- EVANS, Tony. Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work* (2011) 41, 368–386.
- FACCHINI, Luiz Augusto et al. Desempenho da Atenção Básica em Beneficiários do Bolsa Família: Contribuições à Redução de Desigualdades em Saúde. In: Campello, Tereza e Neri, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania*. IPEA. 2013.
- FALCÃO, Tiago. Mito de Sísífo ou grande transformação? A experiência brasileira com programas de transferência direta de renda. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de economia da Unicamp, para obtenção de título de mestre em direito econômico. 2004.
- FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: *Microfísica do Poder*. 25ª Edição. São Paulo. Editora: Graal. 2004
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, território e população*. Martins Fontes. São Paulo. 2008.
- GOFFMAN, Erving. *Representações do Eu na vida cotidiana*. Trad. Maria Célia Santos Raposo. Petrópolis: Vozes, 1985.
- GOMES, Ângela de Castro. *A Invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro, Relume/Dumara, 1988.

- GRINDLE, M. *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press. 1996.
- HALLETT, Tim & VENTRESCA, Marc J. “Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner’s Patterns of Industrial Bureaucracy”. *Theory and Society* 35: 213-236. 2006.
- HARRITS, Gitte Sommer & MØLLER, Marie Østergaard, Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework, *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 12:2, 229-247. 2011
- HILL, Michael & HUPE, Peter, The multi-layer problem in implementation research, *Public Management Review*, 5:4, 471-490. 2003.
- HOCHMAN, Gilberto. Os Cardeais da previdência: gênese e consolidação de uma elite burocrática. In: *DADOS*, vol 35, n. 3. 1992.
- HULL, Chris, & HJERN, Benny. *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*. London: Croom Helm. 1987.
- JACCOUD, Luciana. *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social*. IPEA. Texto para Discussão nº1372. 2009.
- JACCOUD, Luciana. “Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil.” *Revista do Serviço Público Brasília* 64 (3): 291-307 jul/set. 2013
- JOAS, Hans (1996). *The Creativity of Action*. Chicago: University of Chicago Press.
- KAWACHI, Mary. *Documento técnico contendo levantamento de artigos científicos e documentos técnicos produzidos em âmbito nacional que se referem aos temas condicionalidades, pobreza e desigualdade no âmbito do Programa Bolsa Família a partir do ano de 2014*. Consultoria no âmbito do PROJETO UNESCO 914BRZ3002 - Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza. Contrato SA-418/2017. 2017
- KINGDON, John W. (2015). The Policy Primeval Soup. In: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Second Edition. Edinburgh: Pearson Education Limited, p. 116-144.
- KERSTENETZKY, Celia (2012). *O estado do bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro, Ed Elsevier/Campus.
- LANE, Jan-Erik. *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*. Routledge: 2005, New York.
- LAWRENCE, Thomas B.; SUDDABY, Roy; LECA, Bernard (2009). Introduction: Theorizing and Studying Institutional Work. In: LAWRENCE, Thomas B.; SUDDABY,

- Roy; LECA, Bernard (Orgs.). *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LICIO, Elaine. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do programa Bolsa Família*. Tese (Doutorado em Política Social). Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília. 2012
- LOTTA, Gabriela. *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua do Programa Saúde da Família*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo. 2010.
- LOTTA, Gabriela, PIRES, Roberto & OLIVEIRA, Vanessa. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela; CAVALCANTE, Pedro (Orgs.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, Enap. 2015
- LIPSKY, Michael. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. 1980.
- MAJONE, G. & A. WILDAVSKY, A. 'Implementation as evolution,' *Policy Studies Review Annual* 2. 1978
- MARINS, Mani. *Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família*. *sociologia&antropologia* |Rio de Janeiro, v.04.02: 543–562, outubro, 2014.
- MARINS, Mani. Estigma e repercussões do status de beneficiária. In PIRES, Roberto. *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. ENAP 2019.
- MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MATLAND, Richard E. "Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation." *Journal of public administration research and theory* 5.2 (1995): 145-174.
- MAYNARD-MOOD, S & MUSHENO, M. *Cops, Teachers, Counselors- Stories from the front Lines of Public Service*. The University of Michigan Press, 2003.
- MDS. *Política Nacional de Assistência Social*, 2004.
- MDS. Portaria GM/MDS nº 360 de 12 de julho de 2005.
- MDS. Portaria 177 de 16 de junho de 2011.
- MDS. Departamento do Cadastro Único - *Relatório de Gestão 2005 – 2010*. 2011. 2011.

MDS. *Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS*. 2012

MDS. Portaria nº 94, de 4 de setembro de 2013.

MDS. Instrução Operacional nº 76/SENARC/MDS. 2015.

MDS. Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015.

MDS. Nota Técnica nº 113 Senarc/MDS. 12 de maio de 2016.

MDS. Manual do Entrevistador. Cadastro Único para Programas Sociais. 4ª edição. 2017.

MDS/SENARC. *Prestação de Contas Ordinárias Anual. Relatório de Gestão – 2016*. 2017.

MDS. *Relatório Plano de Monitoramento do Cadastro Único 2013-2016*. 2017.

MDS. Manual de gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. 3ª Edição. 2018.

MDS. *Caderno do IGD-M. Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal)*. 2018.

MEDEIROS, Marcelo, SAWAYA, Melchior Neto & GRANJA, Fábio Henrique. *TD 1416 - A Distribuição das Transferências, Público-alvo e Cobertura do Benefício de Prestação Continuada (BPC)*. IPEA. 2009

MUSHENO, M.; MOODY, M. S. *Cops, Teachers, Counselors- Stories from the front Lines of Public Service*. The University of Michigan Press, 2003.

NASCIMENTO, Pedro. *Quem precisa do Bolsa Família? “Necessidade”, “merecimento” e “direito” no cotidiano da implementação do Programa Bolsa Família*. Trabalho apresentado no 39º Encontro Anual da ANPOCS. 2015a

NASCIMENTO, Pedro. *“Meu Deus, será que vai dar certo?”: caminhos e incertezas de beneficiárias do Programa Bolsa Família em busca de informações*. Trabalho apresentado no 39º Encontro Anual da ANPOCS. 2015b.

NUNES, Hugo & CLEMENTE, Paulo. NOTA TÉCNICA N.º /2015/ DGSUAS/SNAS/MDS. *Metodologia de cálculo relativa aos novos indicadores de desenvolvimento das unidades CRAS e CREAS – IDCRAS e IDCREAS referentes ao ano de 2014*. 2015.

OLIVEIRA, Vanessa; LOTTA, Gabriela (2015). Capítulo 4: Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: LOTTA, Gabriela; CAVALCANTE, Pedro (Orgs.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, Enap.

PAIVA, Luis Henrique, SOUSA, Marconi Fernandes & NUNES, Hugo Miguel Pedro. *TD 2567 - A Focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no Período 2012-2018, a Partir dos Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*. IPEA. 2020

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. *CNAS: Entre o público e o privado*. Tese de doutorado em Serviço Social. São Paulo. 2008.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182–20, 2012.

PIRES, Roberto. Between the Law and the Case: Making Sense of Labor Inspectors’ Responses to Workplace Risks in Brazil. *Droit et société*, 2(2), 273-288. 2017

PIRES, Roberto. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. *BIB*, São Paulo, n. 81, 1º semestre de 2016 (publicada em agosto de 2017), pp. 5-24. 2017

POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000. Capítulos 06 e 12 a 14.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementantion*. Berkely, CA: University of California Press, 1973.

RASELLA, Davide Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Mortalidade em Crianças: Uma Análise nos Municípios Brasileiros. In: Campello, Tereza e Neri, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania*. IPEA. 2013.

REIS, Fábio Wanderely. Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil. In: Ipea, *Para a Década de 90: Políticas Sociais e Organização do Trabalho*; volume 4, 1989, p. 161-196.

ROSSETO, Cristina. *Relatório com a consolidação das principais atividades, processos e modelos de atendimento e os valores de gasto de cada um deles, considerando os insumos necessários para a sua operacionalização*. PROJETO UNESCO 914BRZ3002: apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza Contrato nº SA-884/2018 - “Custo Municipal do Cadastro Único”. 2018

ROUSSEAU. Jean-Jaques. *O Contrato Social. Princípios do Direito Político*. Martins Fontes. São Paulo. 2006

SAES, Décio. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. *Crítica Marxista*, n.16, 2003 pp. 9-38.

- SABATIER, P. "Top-Down and Botton-Up Aproaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Syntesis." *Journal of Public Policy*, 6, (1), p. 21-48, 1986.
- SANTOS, W.G. Cidadania e Justiça. *A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987, 2ª edição.
- SATYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Járvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opin. Publica*, Campinas , v. 22, n. 2, p. 286-317, Aug. 2016
- SEWELL JR, William H. (1992). A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation. *American Journal of Sociology*. v.98. n. 1. p. 1–29.
- SIBLOT, Yasmine. "“Adapter’ les services publics aux habitants des ‘quartiers difficiles’: Diagnostics misérabilistes et réformes libérales”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* v.4 (no.159), 2005, p. 70-87.
- SIBLOT, Yasmine. *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartier populaire*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.
- SILBEY, Susan S. "The sociological citizen: Pragmatic and relational regulation in law and organizations." *Regulation & Governance* 5.1 (2011): 1-13.
- SILVEIRA, Fernando Gaiger, CAMPOLINA, Bernardo, HORN, Ross Von. Impactos do Programa Bolsa Família na Alocação do Tempo entre Escola e Trabalho de Crianças e Adolescentes de 10 A 18 Anos. In: Campello, Tereza e Neri, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania*. IPEA. 2013.
- SHARMA, Aradhana, & AKHIL Gupta, eds. *The anthropology of the state: a reader*. John Wiley & Sons, 2009
- SOARES, Serguei. Volatilidade de Renda e a Cobertura do Programa Bolsa Família. Texto para Discussão No 1459. IPEA. 2009.
- SPIRE, Alexis. *Accueillir ou reconduire : Enquête sur les guichets de l’immigration*. Paris : Raisons d’agir, 2008.
- STRAUSS, Anselm L. *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge University Press, p.1-39, 1987.
- THOMAN, Eva, TREINN, Philipp & MAGETTI, Martino. What’s the Problem? Multilevel Governance and Problem-Solving. What's the Problem? Multilevel Governance and Problem-Solving. *Eur Policy Anal*, 5: 37-57. 2019

TITMUSS, Richard. "Universalism versus selection." *The welfare state reader* (2000): 42-50.

TOMAZINI, Carla (2012). *As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México*. Trabalho apresentado no 6º Congresso Latinoamericano de Ciência política, Junho de 2012.

VIEIRA, Ana. *A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007*. Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre Modalidade Profissional em Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz. 2011.

WEBER, Max. *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

YIN, Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2ª edição. Porto Alegre. Bookman. 2001.

## ANEXOS

### AUTORIZAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA

UNB - INSTITUTO DE  
CIÊNCIAS HUMANAS E  
SOCIAIS DA UNIVERSIDADE



Continuação do Parecer: 2.355.137

níveis e autonomia de gestão de política pública, este Comitê de Ética em pesquisa entende que é importante que cada gestão municipal envolvida tem o direito a esclarecimentos sobre objetivos do estudo, reservando também o direito à livre participação no mesmo. A aprovação por instância federal de gestão não exclui a necessidade de obtenção de concordância. Como se trata de projeto que prevê aproximação a diferentes municípios e portanto diferentes sujeitos participantes do estudo, solicitamos que a pesquisadora colete e anexe ao processo como emenda posterior, na medida do percurso em seu campo de pesquisa, dos termos de concordância das instituições envolvidas, respeitando a autonomia de todos os níveis de gestão.

#### Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Este Comitê de Ética em Pesquisa entende que o estudo está apto a ser iniciado. Reitera, no entanto, a importância de obtenção de concordância por parte da gestão dos serviços em cada município, respeitando a autonomia de gestão e o livre exercício da decisão em participar ou recusar participação no estudo. Entendendo a complexidade de coleta de termos de concordância em estudos que prevêem a construção processual do próprio campo de pesquisa, aprovamos seu início salientando a importância de não considerar que a concordância do nível de gestão federal em relação à pesquisa não exime a pesquisadora de cuidados éticos em cada nível de gestão.

#### Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_933373.pdf	08/10/2017 22:09:11		Aceito
Outros	Justificativa_dispenza_autorizacao_instancia_gestao_Paula_Pompeu_Fiuza_Lima.docx	08/10/2017 22:08:02	PAULA POMPEU FIUZA LIMA	Aceito
Outros	Aceite_Institucional_MDS_Paula_Pompeu_Fiuza_Lima.pdf	08/10/2017 22:07:00	PAULA POMPEU FIUZA LIMA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	cep_chs_tcle_Paula_Pompeu_Fiuza_Lima.docx	08/10/2017 22:05:22	PAULA POMPEU FIUZA LIMA	Aceito
Outros	Aceites_institucionais_Paula_Pompeu_Fiuza_Lima.pdf	06/08/2017 10:19:43	PAULA POMPEU FIUZA LIMA	Aceito
Outros	Carta_Revisao_Etica_Paula_Pompeu_Fiuza_Lima.pdf	06/08/2017 10:18:21	PAULA POMPEU FIUZA LIMA	Aceito
Folha de Rosto	Folha_Rosto_Paula_Pompeu_Fiuza_Li	06/08/2017	PAULA POMPEU	Aceito

Endereço: CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT 03/1 (Ao lado da Direção)  
Bairro: ASA NORTE CEP: 70.910-900  
UF: DF Município: BRASÍLIA  
Telefone: (61)3107-1592 E-mail: cep\_chs@unb.br

Continuação do Parecer: 2.355.137

Folha de Rosto	ma.pdf	10:16:02	FIUZA LIMA	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.docx	31/05/2017 11:20:59	PAULA POMPEU FIUZA LIMA	Aceito
Outros	Curriculo_Lattes_Paula_Pompeu_Fiuza_Lima.pdf	31/05/2017 11:17:11	PAULA POMPEU FIUZA LIMA	Aceito
Outros	Instrumentos_coleta_dados.docx	31/05/2017 11:14:01	PAULA POMPEU FIUZA LIMA	Aceito
Outros	carta_encaminhamento_Paula_Pompeu_Fiuza_Lima.pdf	31/05/2017 11:11:22	PAULA POMPEU FIUZA LIMA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_pesquisa.pdf	31/05/2017 10:35:47	PAULA POMPEU FIUZA LIMA	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

BRASILIA, 29 de Outubro de 2017

---

Assinado por:  
Érica Quinaglia Silva  
(Coordenador)

Endereço: CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO - FACULDADE DE DIREITO - SALA BT 03/1 (Ao lado da Direção)  
Bairro: ASA NORTE CEP: 70.910-900  
UF: DF Município: BRASILIA  
Telefone: (81)3107-1592 E-mail: cep\_chs@unb.br

## ROTEIROS DE ENTREVISTA

### **Roteiro de entrevista com gestores do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (PBF) no Governo Federal**

**Apresentação:** Meu nome é Paula e estou fazendo uma pesquisa sobre como as gestões municipais compreendem e adaptam as orientações sobre averiguação cadastral do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Por isso, gostaria de fazer uma entrevista para compreender qual o contexto da formulação das orientações pelo MDSA. Nessa entrevista vou perguntar mais detalhadamente sobre o caso da averiguação cadastral organizada pelo Grupo Interministerial, que ficou conhecida como “pente-fino”. Também vou fazer algumas perguntas que buscam entender, de maneira mais geral, a sua trajetória e alguns dos valores e percepções que norteiam a sua atuação no Ministério.

A sua entrevista será sigilosa, mas precisarei gravá-la para facilitar o registro. Você concorda com a gravação?

Se você concordar com a pesquisa, preciso que você leia e assine o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Uma cópia fica com você e outra comigo.

#### **Parte 1:** Busca conhecer a trajetória dos gestores federais do Cadastro Único

1 – Você pode me explicar um pouco sobre o seu trabalho e como você passou a trabalhar no Governo Federal com Cadastro Único para Programas Sociais?

- Há quanto tempo você está na gestão do Cadastro Único ou Programa Bolsa Família?
- O que a motivou a trabalhar no Cadastro Único e o que a motivou a permanecer no Cadastro Único ou Programa Bolsa Família?
- Qual a sua função na gestão do Cadastro Único ou Programa Bolsa Família?
- Como você se sente trabalhando com o Cadastro Único ou Programa Bolsa Família?

**Parte 2:** Busca compreender quais foram interações envolvidas durante a normatização da ação do “pente-fino” do PBF

2 – Você pode me descrever como foi elaborada a ação do “pente-fino” do PBF?

- Quem teve a ideia?
- Quais foram os atores envolvidos?

- Qual o papel de cada ator?
- Qual a posição de cada ator?
- Existia algum conflito sobre como a ação deveria ser feita? Que conflitos eram esses? Como eles foram resolvidos? Algum ator específico teve um papel importante na resolução desses conflitos?
- Quais foram as decisões tomadas e por quê?
- Quais eram as intenções iniciais de cada ator e o que virou no final?

3 – Para além da ação do “pente fino” do PBF, você consegue identificar algum outro momento em que você precisou convencer ou negociar com outra pessoa sobre como deveria ser o Cadastro Único? Como você fez isso? Quais foram os resultados desse processo?

**Parte 3:** Busca identificar os valores dos gestores e representações e práticas relacionadas ao controle da informação e ao papel do Cadastro Único nas políticas de proteção social

4 – Para você, o que significa justiça? Na sua opinião, existem grupos que são tratados de forma mais injusta do que outros? Que grupos são esses?

5 – Em que medida você acha que o Cadastro Único pode ajudar a promover a justiça? Em que medida você acha que Cadastro Único não ajuda a promover a justiça?

- Para você, qual é a maior qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais? Essas qualidades fazem o Cadastro Único promover a justiça?
- Para você, qual é o maior defeito do Cadastro Único para Programas Sociais? Esses defeitos tornam o Cadastro Único injusto?

6 – Você acha que a ação do “pente-fino” realça as qualidades ou os defeitos do Cadastro Único? Por que?

7 – Já houve alguma situação em que você questionou a sua visão sobre como deveria ser o Cadastro Único? Que momento foi esse? O que você acreditava antes e o que você acredita agora? O que te fez mudar de ideia?

8 – Pensando na sua trajetória no Cadastro Único ou no Programa Bolsa Família, você já presenciou algum momento em que as decisões tomadas estavam indo em uma direção diferente da que você considera justa ou adequada? Quando foi isso? O que você fez nesse caso? Você consegue identificar que a sua ação surtiu algum efeito?

### **Roteiro de entrevista com gestores, coordenadores e supervisores do Cadastro Único nos municípios**

**Apresentação:** Meu nome é Paula e estou fazendo uma pesquisa sobre como as gestões municipais compreendem e adaptam as orientações sobre averiguação cadastral do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Por isso, gostaria de fazer uma

entrevista para compreender quais ações o (nome do município) realiza com o intuito de implementar as averiguações cadastrais. Também vou fazer algumas perguntas que buscam entender, de maneira mais geral, a organização da gestão do Cadastro Único no município, a sua trajetória e alguns dos valores e percepções que norteiam a sua atuação na gestão municipal.

A sua entrevista será sigilosa, mas precisarei gravá-la para facilitar o registro. Você concorda com a gravação?

Se você concordar com a pesquisa, preciso que você leia e assine o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Uma cópia fica com você e outra comigo.

**Parte 1:** Busca conhecer a trajetória dos gestores municipais do Cadastro Único.

1 – Você pode me explicar um pouco sobre o seu trabalho e como você passou a trabalhar com o Cadastro Único para Programas Sociais?

- Há quanto tempo você está na gestão do Cadastro Único?
- O que a motivou a trabalhar no Cadastro Único e o que a motivou a permanecer no Cadastro Único?
- Qual a sua função na gestão do Cadastro Único?
- Como você se sente trabalhando com o Cadastro Único?

**Parte 2:** Busca compreender como os gestores municipais interpretam as orientações do Governo Federal sobre averiguação cadastral

2 – O que você entende por averiguação cadastral?

3 - No caso das averiguações cadastrais, quais procedimentos são adotados pelo município?

4 - Como esses procedimentos foram definidos? Quem orientou te orientou a realizar os procedimentos dessa forma? Como foi feita essa orientação? Você fez algum tipo de adaptação das orientações feitas?

5 – Esses procedimentos sempre foram do mesmo jeito, ou eles foram definidos em um momento específico? Que momento foi esse?

6 – Quais foram as mudanças de procedimentos relacionados à averiguação cadastral? Você sabe me dizer por que houve essa mudança?

7 – Você tem contato com as publicações do MDSA sobre averiguação cadastral? Você acha que as orientações sobre a gestão do Cadastro Único elaborada pelo MDSA são adequadas? Por quê? O que você acha que poderia ser diferente?

8 – Se você pudesse mudar algum procedimento relacionado a averiguação cadastral, você mudaria algo? O que você mudaria? Por que você mudaria?

**Parte 3** – Busca compreender o fluxo de interações no município

9 – Como é organizada a gestão do Cadastro Único no município?

10 – Quais são os profissionais envolvidos no Cadastro Único e o que cada um deles faz?

- Existe hierarquia entre os profissionais?

11 – Quais são os locais de atendimento das famílias?

12 – Quando o atendimento é descentralizado, há supervisão dos servidores no local de atendimento?

13 – Os entrevistadores e assistentes sociais que trabalham em equipamento da Assistência Social (CRAS/CREAS) são supervisionados por você ou pelo coordenador do equipamento?

**Parte 4:** Busca identificar as representações sobre as famílias que buscam ser inscrever no Cadastro Único e práticas dos gestores

14 – Você pode me descrever os perfis de família que a sua equipe atende?

15 – Existe algum perfil de família que você considera mais difícil de atender do que outros? Por quê?

16 – Quais são as orientações dadas quando uma pessoa da sua equipe precisa atender essas famílias mais difíceis? Você pode me descrever detalhadamente quais os procedimentos que devem ser adotados?

17 – As famílias que não se encaixam nesse perfil, quais são os procedimentos adotados pela sua equipe para atendê-las?

18 – Olhando para traz, já houve alguma situação que fez com que a gestão municipal do Cadastro Único mudasse os procedimentos de atendimento das famílias? Que mudança foi essa? O que motivou a mudança?

**Parte 5:** Busca identificar os valores dos gestores municipais

19 – Para você, o que significa justiça? Na sua opinião, existem grupos que são tratados de forma mais injusta do que outros? Que grupos são esses?

20 – Em que medida você acha que o Cadastro Único pode ajudar a promover a justiça? Em que medida você acha que Cadastro Único não ajuda a promover a justiça?

- Para você, qual é a maior qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais? Essas qualidades fazem o Cadastro Único promover a justiça?

- Para você, qual é o maior defeito do Cadastro Único para Programas Sociais? Esses defeitos tornam o Cadastro Único injusto?

## **Roteiro de entrevista com burocratas que atendem as famílias no Cadastro Único (entrevistadores e assistentes sociais)**

**Apresentação:** Meu nome é Paula e estou fazendo uma pesquisa sobre como as gestões municipais compreendem e adaptam as orientações sobre averiguação cadastral do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Por isso, gostaria de fazer uma entrevista para compreender quais ações o (nome do município) realiza com o intuito de implementar as averiguações cadastrais. Também vou fazer algumas perguntas que buscam entender, de maneira mais geral, a organização da gestão do Cadastro Único no município, a sua trajetória e alguns dos valores e percepções que norteiam a sua atuação na gestão municipal.

A sua entrevista será sigilosa, mas precisarei gravá-la para facilitar o registro. Você concorda com a gravação?

Se você concordar com a pesquisa, preciso que você leia e assine o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Uma cópia fica com você e outra comigo.

**Parte 1:** Busca conhecer a trajetória do burocrata de nível de rua do Cadastro Único.

1 – Você pode me explicar um pouco sobre o seu trabalho e como você passou a trabalhar com o Cadastro Único para Programas Sociais?

- Há quanto tempo você trabalha com o Cadastro Único?
- O que a motivou a trabalhar no Cadastro Único e o que a motivou a permanecer no Cadastro Único?
- Como você se sente trabalhando com o Cadastro Único?

**Parte 2:** Busca compreender com quem o burocrata interage no momento de receber as orientações sobre averiguação cadastral

2 – Você sabe o que é averiguação cadastral? Você pode me explicar o que é?

- (Observação: se o burocrata não souber o que é averiguação cadastral ou achar que é uma coisa que não corresponde ao objeto de estudo, substituir o termo averiguação cadastral por famílias em que há alguma suspeita de irregularidade)

3 – Quais são os procedimentos que você faz no caso de famílias em averiguação cadastral?

4 – Quem te orientou a fazer dessa forma?

5 – Você sabe se outras pessoas da gestão fazem de outra forma? Você sabe porque elas fazem dessa forma?

6 – Olhando para o tempo em que você está aqui, você consegue perceber se a forma de atender as famílias em averiguação cadastral mudou? Que mudanças são essas? Por que elas aconteceram?

7 – Você tem contato com as publicações do MDSA sobre averiguação cadastral? Você acha que as orientações sobre a gestão do Cadastro Único elaborada pelo MDSA são adequadas? Por quê? O que você acha que poderia ser diferente?

8 – Se você pudesse mudar algum procedimento relacionado a averiguação cadastral, você mudaria algo? O que você mudaria? Por que você mudaria?

**Parte 3:** Busca identificar as representações sobre as famílias que buscam ser inscrever no Cadastro Único

9 – Você pode me descrever os perfis de família que a sua equipe atende?

10 – Você acha que as pessoas que querem se inscrever no Cadastro Único tem semelhanças com você? Que semelhanças são essas? E quais as diferenças?

11 – Existe algum perfil de família que você considera mais difícil de atender do que outros? Por quê?

**Parte 4:** Busca identificar as práticas dos burocratas de nível de rua do Cadastro Único

12 – O que você faz quando você precisa atender essas famílias mais difíceis? Você pode me descrever detalhadamente quais os procedimentos que você faz?

13 – E as famílias comuns, quais são os procedimentos adotados?

14 – Olhando para traz, já houve alguma situação que te fez mudar o jeito de atender as famílias? O que mudou? O que te fez mudar?

**Parte 5:** Busca identificar os valores dos burocratas de nível de rua do Cadastro Único

15 – Para você, o que significa justiça? Na sua opinião, existem grupos que são tratados de forma mais injusta do que outros? Que grupos são esses?

16 – Em que medida você acha que o Cadastro Único pode ajudar a promover a justiça? Em que medida você acha que Cadastro Único não ajuda a promover a justiça?

- Para você, qual é a maior qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais? Essas qualidades fazem o Cadastro Único promover a justiça?
- Para você, qual é o maior defeito do Cadastro Único para Programas Sociais? Esses defeitos tornam o Cadastro Único injusto?

LISTA DE ENTREVISTADOS

<b>Cidade</b>	<b>Local de trabalho</b>	<b>Cargo</b>	<b>Data da entrevista</b>	<b>TCLE</b>
NA	MDS	Gestora Senarc	04/05/2016	Exploratória 1
NA	MDS	Gestora Senarc	05/05/2016	Exploratória 2
A	Posto do Cadastro Único	Recepcionista	05/06/2017	1
A	Posto do Cadastro Único	Orientadora social	05/06/2017	2
A	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora/coordenadora da condicionalidade de educação	05/06/2017	3
A	Posto do Cadastro Único	Recreadora	05/06/2017	4
A	Posto do Cadastro Único	Entrevistador	05/06/2017	5
A	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	05/06/2017	6
A	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	06/06/2017	7
A	Posto do Cadastro Único	Gestora	06/06/2017	8
A	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	07/06/2017	9
A	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	07/06/2017	10
A	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	07/06/2017	11
A	Posto do Cadastro Único	Assistente Social	08/06/2017	12
NA	MDS	Gestora Senarc	23/06/2017	13
B	Gestão do Cadastro Único	Coordenadora	04/08/2017	14
B	Gestão do Cadastro Único	Técnica da equipe de fiscalização	04/08/2017	15
B	Gestão do Cadastro Único	Gerente de fiscalização d	08/08/2017	16
B	Gestão do Cadastro Único	Gerente de benefícios	08/08/2017	17
B	Gestão do Cadastro Único	Diretor de Atenção Integral às Famílias	08/08/2017	18
B	Gestão do Cadastro Único	Coordenadora da Proteção Social Básica	08/08/2017	19
B	CRAS	Gerente do CRAS	26/09/2017	20
B	CRAS	Responsável pela acolhida	26/09/2017	21
B	CREAS	Técnica do CREAS	26/09/2017	22
B	CRAS	Assessora do CRAS	27/09/2017	23

B	CRAS	Entrevistadora	27/09/2017	24
NA	MDS	Gestora Senarc	05/10/2017	25
B	CRAS	Entrevistadora	09/10/2017	26
B	CRAS	Assessora	09/10/2017	27
NA	MDS	Ex-gestora Senarc	09/10/2017	28
B	CRAS	Assessora	10/10/2017	29
B	CRAS	Entrevistadora	10/10/2017	30
B	CREAS	Técnica do CREAS	10/10/2017	31
B	CREAS	Entrevistadora do CREAS	17/10/2017	32
B	CRAS	Coordenadora do CRAS	17/10/2017	33
B	CRAS	Entrevistadora	19/10/2017	34
B	CRAS	Gerente de CRAS	24/10/2017	35
B	CRAS	Assessor a	26/10/2017	36
B	CRAS	Entrevistadora	26/10/2107	37
NA	MDS	Ex-gestora Senarc	27/10/2017	38
NA	MDS	Gestora Senarc	27/10/2017	39
B	CRAS	Assessora	31/10/2017	40
B	CRAS	Gerente do CRAS	31/10/2017	41
B	CRAS	Entrevistadora	31/10/2017	42
NA	MDS	Ex-gestora Senarc	31/10/2017	43
B	CRAS	Gerente de CRAS	07/11/2017	44
B	CRAS	Assessora	07/11/2017	45
B	CRAS	Entrevistadora	07/11/2017	46
B	CRAS	Entrevistadora	07/11/2017	47
B	CRAS	Gerente de CRAS	14/11/2017	48
B	CRAS	Entrevistadora	14/11/2017	49
NA	MDS	Gestora Senarc	20/11/2017	50
B	CRAS	Assessora	21/11/2017	51
B	CRAS	Entrevistadora	21/11/2017	52
C	Gestão do Cadastro Único	Gerente do SUAS	27/11/2017	53
C	Gestão do Cadastro Único	Responsável pelos dados	27/11/2017	54
C	Gestão do Cadastro Único	Assistente Social	27/11/2017	55
C	Gestão do Cadastro Único	Assistente Social	27/11/2017	56
C	Gestão do Cadastro Único	Gerente de Benefícios	27/11/2017	57
C	Gestão do Cadastro Único	Digitadora	27/11/2017	58
C	Gestão do Cadastro Único	Responsável pelo Sibec e Sicon	27/11/2017	59
C	CRAS	Coordenadora	28/11/2017	60
C	CRAS	Entrevistadora	28/11/2017	61
C	CRAS	Entrevistador	28/11/2017	62
C	CRAS	Entrevistador	28/11/2017	63

C	CRAS	Assistente Social	28/11/2017	64
C	CRAS	Entrevistadora	29/11/2017	65
C	CRAS	Entrevistadora	29/11/2017	66
C	CRAS	Coordenadora	29/11/2017	67
C	CRAS	Entrevistadora	29/11/2017	68
C	CRAS	Entrevistadora	29/11/2017	69
C	CRAS	Entrevistadora	29/11/2017	70
C	Posto do Cadastro Único	Supervisora	30/11/2017	71
C	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	30/11/2017	72
C	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	30/11/2017	73
C	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	30/11/2017	74
C	CRAS	Entrevistadora	01/12/2017	75
C	CRAS	Entrevistadora	01/12/2017	76
C	CRAS	Entrevistadora	01/12/2017	77
C	CRAS	Coordenador de CRAS	01/12/2017	78
C	CRAS	Técnica do CRAS (pedagoga)	01/12/2017	79
C	CRAS	Coordenadora do CRAS	04/12/2017	80
C	CRAS	Assistente Social	04/12/2017	81
C	CRAS	Entrevistadora	04/12/2017	82
C	CRAS	Entrevistadora	04/12/2017	83
C	CRAS	Entrevistadora	04/12/2017	84
C	CRAS	Entrevistadora	04/12/2017	85
C	Posto do Cadastro Único	Supervisora	05/12/2017	86
C	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	05/12/2017	87
C	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	05/12/2017	88
C	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	05/12/2017	89
C	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	05/12/2017	90
C	Posto do Cadastro Único	Entrevistadora	05/12/2017	91
C	CRAS	Entrevistadora	06/12/2017	92
C	CRAS	Entrevistadora	06/12/2017	93
C	CRAS	Entrevistadora	06/12/2017	94
C	CRAS	Assistente Social	06/12/2017	95
C	CRAS	Coordenadora	07/12/2017	96
C	CRAS	Entrevistadora	07/12/2017	97
C	CRAS	Entrevistadora	07/12/2017	98
C	CRAS	Entrevistadora	07/12/2017	99
C	CRAS	Entrevistadora	07/12/2017	100

C	CRAS	Entrevistadora	07/12/2017	101
C	CRAS	Entrevistadora	07/12/2017	102
C	CRAS	Entrevistadora	07/12/2017	103
C	CRAS	Entrevistadora	07/12/2017	104
C	CRAS	Psicóloga	07/12/2017	105
NA	MDS	Gestora Senarc	13/12/2017	106
NA	MDS	Gestora Senarc	14/12/2017	107
NA	MDS	Ex-gestora Senarc	03/05/2018	108
NA	MDS	Ex-gestora Senarc	07/05/2018	109

## TEMAS DAS ENTREVISTAS

Temas ligados a percepções sobre justiça	Descrição	Exemplo	Número de trabalhadores	% dos trabalhadores
Igualdade	Justiça é igualdade de oportunidades, condições, acesso a serviços e políticas	Dar a mesma chance, todo mundo ter as mesmas oportunidades, oportunidades iguais. Entrevista 29	29	35,8%
Equidade	Justiça é tratar diferentemente aquelas pessoas que historicamente foram excluídas, de forma a atender melhor às necessidades de cada um.	Justiça para mim está muito ligado a equidade porque o que é justo para mim, pode não ser justo para o outro. E o meu direito começa quando o do outro termina. Então, por exemplo, tem um símbolo da equidade que eu acho legal, que são uma criança mais alta, uma criança mais baixa, um mais gordinho e todo mundo, e eles querendo assistir um jogo, e todo mundo com um banco da mesma altura. Está sendo justo? Não está. Porque cada um tinha que ter um banco, um mais forte para o gordinho, um mais alto para o menor e um mais baixo para o maior. Então justiça eu acho que está ligado a necessidade da pessoa. O que seja mais, que seja feita a justiça para aquilo que vai beneficiar aquela pessoa dentro da necessidade dela. Não que é de direito de todos, aí, mas às vezes a pessoa está precisando mais do que outro, de acordo com a análise que deve ser feita por alguém responsável, por alguém que estudou para fazer aquela análise. Eu entendo justiça dessa forma. Entrevista 96	11	13,6%
Políticas sociais	Justiça é a promoção de políticas sociais que garantam direitos à população.	E justiça social é o governo trabalhar em prol da população, da comunidade. E para trabalhar para isso, as políticas sociais têm que funcionar. Entrevista 12	13	16,0%

Condições mínimas	Justiça é garantir que todas as pessoas tenham condições mínimas, em um sentido de dignidade.	Acredito que justiça é a pessoa, família, ter dignidade, que essas famílias que nós atendemos aqui, elas não têm dignidade. Elas não têm moradia, não têm alimentação, elas não têm um lazer... Dignidade, falta para essas famílias, totalmente. Entrevista 37	8	9,9%
Regras formais	Justiça tem a ver com o cumprimento de regras formalizadas.	Acho que ser justo é você tratar as pessoas de acordo com o que prevê a lei. Do que prevê, sei lá, o bom senso, você ter bom senso nas coisas. Acho que é isso. Entrevista 21.	18	22,2%
Justiça pessoal	Justiça tem a ver com fazer a coisa certa, ser um bom profissional, uma boa pessoa.	Como servidor público, por exemplo, tem caso que a gente vê que é extremamente urgente, a gente tenta amenizar o problema do usuário. Entrevista 30.	11	13,6%
Descrença na justiça	O burocrata só consegue ressaltar injustiças e não consegue destacar um conceito de justiça.	Não sei, porque aqui é tão complicado, acho que aqui não tem uma justiça, justiça. Entrevista 104	13	16,0%
Injustiçados: pobres	Identifica as pessoas pobres como as pessoas que mais sofrem injustiça.	Os pobres. Os mais pobres, eu acho que são tratados, injustiçados muitas vezes. Discriminados. Entrevista 3.	19	23,5%
Injustiçados: minorias políticas	Identifica as minorias políticas e grupos historicamente excluídos como injustiçados.	Sim, existe preconceito, negro, homossexual, o feio, acho que são tratados diferentes sim. Entrevista 29.	13	16,0%

Temas relacionados às percepções sobre as famílias	Descrição	Exemplo	Número de trabalhadores	% dos trabalhadores
Vulnerabilidade: geral	Identifica situações diversas de vulnerabilidade, tais como: falta de estrutura familiar, envolvimento com drogas, situação de violência, presença de pessoas com deficiência na família, entre outros	Então tem aquelas situações que a família tem vários desarranjos em casa, conflito familiar, aquela situação, cada família é um caso diferente. Entrevista 12.	18	22,2%

Vulnerabilidade: carência	Ressalta a carência da família, indicando que ela precisa do benefício	Famílias carentes, que muitas vezes precisa de fato desse benefício para poder se manter, muitas vezes até para se alimentar mesmo. Entrevista 68	48	59,3%
Vulnerabilidade: dados socioeconômicos	Aponta dados socioeconômicos que caracterizam a família: baixa renda, chefiada por mulheres, desempregados etc	Então, a maioria mesmo das famílias é mais de pobreza. Sempre têm aqueles outros, mas a população maior que a gente aqui atende é família de extrema pobreza. Entrevista 104	28	34,6%
Vulnerabilidade: difícil	Identifica a dificuldade de atender as famílias mais vulneráveis porque são situações complexas e que exigem que o atendente tome providências fora do padrão.	Tem umas que quando vem com filhos que são deficientes, que às vezes não pode deixar, porque muitas mães já chegaram aqui com filho que não anda, com filho que é autista, eles falam alto, eles gritam, e às vezes a mãe tem que trazer porque eles não ficam com outra pessoa. Elas têm que vir para ser atendidas, porque não tem condição de deixar com ninguém, não tem com quem deixar eles. Entrevista 103	40	49,4%
Desesperança/ falta de motivação	Identifica situações em que a pessoa não tem motivação para mudar a sua situação, seja por comodismo, seja por motivos mais "estruturais".	A gente percebe que essas famílias a maioria delas não tem estrutura nenhuma, mesmo. Já vem dos pais, dos avós, que viviam uma vida muito precária e foi passando. Então assim, a gente percebe que não houve um esforço de mudança. Entrevista 5.	19	23,5%
Não vulnerável	Identifica que as famílias atendidas não são vulneráveis	Aqui na nossa região por ser uma região com população com poder aquisitivo melhor, o público. Entrevista 30	12	14,8%
Diferença entre as famílias	Destaca que tem famílias com diferentes perfis buscando atendimento.	Depende tanto, porque tem dias que chegam de um jeito, é muito variado. O que você imaginar a gente atende. Não tem como te dizer só um perfil. É muito variado. Entrevista 70	23	28,4%
Perfil difere de acordo com as políticas	Identifica que o perfil das famílias tem a ver com a política que ela está buscando. Famílias mais vulneráveis buscam o PBF, enquanto famílias menos vulneráveis, por exemplo, buscam isenção de taxa de concurso público.	Vem muita gente aqui, por exemplo, não para o Bolsa Família, mas para isenção de taxa para concurso público, que a renda já é um pouco mais alta. Para identidade jovem, que também a renda é um pouco mais alta. Para o BPC, que é do idoso ou deficiente, que o perfil de renda é de até um quarto do salário-mínimo. Entrevista 29.	26	32,1%

Conflitos: famílias não aceitam as regras/ficam fora do perfil	Relata situações nas quais os beneficiários, sabendo que poderão ser excluídos do PBF ou quando se deparam com a notícia de que não permanecerão no programa, descontam a sua frustração/ indignação no burocrata.	Geralmente, porque fica fora do perfil. Geralmente quando a pessoa está fichada, um salário, e só mora duas, três pessoas na casa, quatro pessoas, até cinco, com salário-mínimo fica fora do perfil. Porque o perfil é 170 por pessoas. Com o salário atual, 937, cinco pessoas, fica mais de 170, já fica fora. Aí a pessoa fica inconformada que não vai receber mais, ganhando um salário, tem cinco pessoas para sustentar. Aí a gente tenta explicar, mas elas não aceitam. Entrevista 10.	21	25,9%
Conflitos: arrogância das famílias	Identifica situações nas quais o burocrata descreve a família como arrogante, não acreditam no que o burocrata fala ou orienta.	Têm umas que são mais, como posso te dizer, elas quase que serem ser donas da verdade, chega e diz, não aceita a gente optar nada, é fazer, assim, ele respondeu, eu tenho que botar, não posso questionar, não posso fazer nada. Ele se torna às vezes até agressivo, têm uns que ameaçam a gente. Entrevista 58.	16	19,8%
Conflitos: estresse das famílias	Atribui a causa de possíveis conflitos com a família às dificuldades que a família sofre. Fdestaca que o entrevistador precisa ter paciência com a família porque ela chega muito sensível ao atendimento.	Têm pessoas que, mas aí eu aprendi que isso aí é questão de como você trata. Eles chegam na minha mesa para fazer o Cadastro Único, eu sei que a maioria já vem com tanta coisa, tanto problema, a situação é tão difícil, que eles já chegam armados. E aí a gente vai conversando, eu converso, pergunto alguma coisa, eles vão conversando... Mas têm pessoas que já vem totalmente armada, quando não dá certo eles são meio agressivos. Mas nada que a gente não consiga contornar. Entrevista 61.	10	12,3%
Famílias omitem	Relata situações nas quais acreditam que as famílias omitiam alguma informação. Afirnam que as famílias omitem com frequência. Os relatos destacam as omissões visando a participação ou manutenção da participação no PBF e BPC, por exemplo. Alguns acusam a família de agir com má-fé, caracterizando a situação como fraude.	Quando o usuário às vezes chega e informa que moram tantas pessoas, e na hora que a gente começa a fazer o cadastro ele já começa a tirar pessoas que possa estar com carteira assinada, alguma coisa. Entrevista 58.	51	63,0%

Famílias são boas	Atribui às famílias características relativas à bondade, simplicidade. O contato com o cidadão muitas vezes gera empatia e interações positivas criam vínculo com as famílias atendidas.	Essas famílias que são carentes, infelizmente na nossa região aqui a gente acaba que cria vínculo. Entrevista 30.	7	8,6%
Famílias não tem informações	Relata que as famílias não entendem o que ocorre com programas sociais dos quais fazem parte. Destacam que o comportamento errático das famílias se refere à falta de informações dessas sobre o que deve ser feito.	A maior demanda das famílias, quando a gente conversa com elas é que elas não foram avisadas que ia ter esse processo de averiguação cadastral. Então o benefício bloqueou, elas “não, mas eu fiz atualização. O que aconteceu?”... Então ficam perdidas nisso. Entrevista 20.	6	7,4%
Identificação com as famílias	Destacam situações com as quais compartilham com a família, como moram na mesma região, já viveram situações difíceis, ou até situações mais gerais, de querer melhor de vida.	Eu me identifico muito. Eu cresci numa região carente, (...), mas a realidade do pessoal da minha idade, foram poucos que conseguiram estudar, ter crescimento na vida. Enfim, convivi muito com situação assim de diferença social, dificuldade de ter acesso, privações, então a gente consegue se colocar um pouco no lugar das famílias que a gente atende, até mesmo nessa parte que eu te falei, às vezes a gente faz até a mais do que tem que fazer, porque justamente a gente sabe que não está fácil, a gente acaba se colocando no lugar da família. Entrevista 30.	29	35,8%
Não identificação com as famílias	Destacam que possuem melhores condições de vida, mais oportunidades, ou quando destacam que já passaram dificuldades, relatam que conseguiram superar essas dificuldades, ao contrário do que acontece com as famílias atendidas.	Eu acho que são diferentes, acho que são mais diferentes um pouco, não que eu viva muito bem, mas eu acho que eu vivo um pouco melhor do que elas. Entrevista 104.	35	43,2%

Temas relacionados às percepções relativas ao Cadastro Único e averiguação cadastral	Descrição	Exemplo	Número de trabalhadores	% dos trabalhadores
Cadastro Único como porta de entrada	Destacam o fato de o Cadastro Único dar acesso a diversos programas sociais.	Eu acho o seguinte, acho que sim, o Cadastro Único ajuda, porque dá acesso a alguns programas sociais, isenção de taxa para concurso, isso é bom, ajuda a pessoas a estudar, motivar, passar num concurso. Bolsa Família ajuda a família não tem nada, ajuda a comprar um material escolar, sei lá, uma bala que a criança quer, um chocolate, um tênis, uma roupa, enfim, acho que ajuda, um alimento, acho que ajuda. Acho que é importante um programa social, acho que o governo deve amparar a população menos favorecida. Eu acho que tem que ter e acho que ajuda na maior necessidade. Entrevista 42.	45	55,6%
Cadastro como fonte de informações	Destaca o fato de o Cadastro Único ser uma fonte de informações para o desenvolvimento de políticas públicas	Existe uma fala daquelas pessoas que eu digo que é ignorante, que não entende como funciona o sistema, mas o Cadastro Único é uma forma do governo visualizar essas famílias, quando ele realmente é preenchido, bem preenchido e com essa visão, ele é uma forma do governo visualizar quem são essas famílias no Brasil. Coisa que o IBGE não consegue, nenhum sistema consegue. E o Cadastro Único consegue, porque ele vai para dentro da casa da família e vê detalhes da família e com isso ele, o que acontece? O próprio governo pode se organizar, aquele que realmente tem uma política correta, para estar, assim, como se eu estivesse vendo o futuro dessas famílias, então eu posso fazer políticas para essas famílias. Entrevista 33.	16	19,8%

Autodeclaração: positiva ou neutra	Ressalta a qualidade da autodeclaração, ou não emite uma opinião clara sobre a autodeclaração. apenas a cita como uma característica do Cadastro Único.	Porque esse cadastro é autodeclaratório. É o que você me diz, é o que eu coloco. Não tem por que eu estar investigando. Até porque a gente não faz investigação, só faz o cadastro diante do que os usuários passam para a gente, ou seja, é totalmente autodeclaratório. Entrevista 68	19	23,4%
Autodeclaração: problema	Relatam a autodeclaração como um defeito do Cadastro Único. Um dos motivos para isso é que a autodeclaração retira boa parte da discricionariedade do atendente, visto que a sua opinião sobre a situação da família não tem nenhum reflexo no Cadastro Único e, conseqüentemente, no acesso a programas e benefícios sociais.	A gente que está na linha de frente, a gente tenta passar uma informação precisa e quando a gente vai ver que termina o cadastro todinho, o usuário está no perfil. A gente sabe que ele não está, porque ele tem carro, ele tem um depósito, mas ele não declara. E infelizmente, para mim é infelizmente, o cadastro é autodeclaratório. Então você pode ter o seu iPhone, você pode ter o que você quiser, você não vai me dizer que tem. Eu não posso colocar o que eu estou vendo, eu só posso colocar o que eu estou ouvindo. Então o fato de ter amarrado o cadastro a autodeclaratório penalizou muita gente, entendeu? Entrevista 82	32	39,5%
Erros de inclusão e exclusão	Destacam os erros de inclusão e exclusão em políticas públicas que o Cadastro Único possibilita. Esses erros provêm da percepção de que algumas famílias que precisam não recebem um benefício, ou recebem um benefício de menor valor e pessoas que não precisam rebem o benefício.	Porque tem gente que não precisa... Assim, todo mundo precisa de dinheiro, mas tem gente que ganha salário, chega aqui e omite informação, que não ganha nada e tal, não informa que a carteira está assinada, para ficar dentro do perfil para receber o Bolsa. E tem gente que precisa mais do que aquela pessoa e não recebe. Entrevista 10	37	45,7%
Deveria solicitar documentos comprobatórios	Argumenta que deveria ser solicitado documentos comprobatórios de renda, de modo a evitar omissões de renda.	Eu acho que essa documentação que a gente cobra para as pessoas, eu acho que deveria ser obrigatória, por exemplo, a carteira de trabalho não é obrigatória, se a pessoa trouxe, beleza, se ela não trouxe, tudo bem. Eu acho que deveria ser obrigatória a apresentação da carteira de trabalho, tem muita gente que não traz, omite, enfim... Entrevista 37	6	7,4%

Deveria realizar mais visitas domiciliares	Argumenta que deveriam ser feitas mais visitas domiciliares com o intuito de garantir mais veracidade das informações.	Assim, eu só acho que deveria ter uma maior assim, uma visita, eu acho que visita. Entrevista 80.	14	17,3%
Deveria ter mais ações de fiscalização	Argumenta que deveria ter mais e melhores procedimentos de fiscalização das famílias que omitem renda.	Então é complicado e aí é a sensação do retrabalho. Então confrontar, eu acho que tinha que fortalecer sim o setor de fiscalização, em todas as secretarias, porque o nosso papel aqui não é esse, do entrevistador, é simplesmente fazer a coleta das informações. Então que houvesse, que fortalecesse a fiscalização. Entrevista 41.	15	18,5%
Verificação de inconsistências: geral	Indica que a averiguação cadastral é a identificação de alguma inconsistência, sem revelar como essa inconsistência é identificada.	Eu entendo como questão de verificação da consistência das informações prestadas pelas pessoas, entendeu? Entrevista 21	5	6,2%
Verificação de inconsistências: de cruzamento de dados	Especifica que a averiguação cadastral é feita por meio do cruzamento do Cadastro Único com outras bases de dados do Governo Federal.	Então averiguação seria isso, o governo pega aquelas famílias que estão com informações inconsistentes no cadastro, pega aquelas famílias que o governo verificou com batimento de dados de outros cadastros no governo federal e não estão batendo, aí convocam essas famílias para fazer atualização no cadastro. Porque tem alguma informação que não está batendo. Entrevista 37	37	45,7%
Verificação de inconsistências: cadastro distante da realidade	Argumenta que quando uma família é identificada na averiguação cadastral, é porque o seu cadastro não reflete a sua realidade socioeconômica.	Eu entendo como averiguação cadastral, estou dizendo o que eu entendo, não sei se é isso, é realmente se a pessoa diz uma renda e lá é comprovado que é outra renda. Entrevista 96	21	25,9%

Averiguação qualifica o Cadastro Único	Destaca casos no qual, por meio da averiguação cadastral, foram identificados casos de omissão ou subdeclaração de informação.	Para prestar informações e que muitos casos que vêm aqui, realmente, a averiguação acertou. Vamos dizer assim que a averiguação às vezes convoca a família, quando eu falo averiguação eu falo sistema e às vezes está tudo ok, está tudo certo. Mas muitas das vezes realmente de fato tem alguma informação ali que a família não prestou, tem uma pessoa maior trabalhando de carteira assinada que ela não declarou, tem uma pensão que ela não declarou. Não que aquela família vai perder o benefício, mas que é um fato que deveria estar no cadastro e não está. Entrevista 51.	20	24,7%
Averiguação é inefetiva	Argumenta que a averiguação cadastral não tem efetividade porque não impede que as famílias deixem de omitir informação, considerando que o Cadastro Único é autodeclaratório.	Às vezes sim e às vezes não. Por que não? Porque muita gente omite informação. Eu, pessoalmente eu falo que alguma coisa não está batendo com a que ela informou da última vez ou ela deixou de informar alguma coisa nova. Porque se a gente falar, por exemplo, tem uma mãe e três filhos, um dos filhos dela está trabalhando de carteira assinada, se a gente falar que aquela pessoa está inconsistente, ela vai omitir informação, vai dizer, a pessoa está morando com ela, só que ela vai informar que a pessoa não está morando. Entrevista 10.	14	17,3%
Averiguação como fiscalização	Define a autodeclaração como um processo de fiscalização.	É um processo de fiscalização, para verificar se aquela família realmente está dentro dos critérios que ela declarou na entrevista inicial. Entrevista 31	8	9,9%
Averiguação como procedimentos: visita domiciliar	Cita que durante os processos de averiguação cadastral é necessário realizar visitas domiciliares	Enfim, essa parte é muito mais delicada. Por exemplo, o servidor tem que ir na casa da pessoa, que alguns casos para desbloquear o benefício ou reverter o cancelamento tem que ter visita domiciliar. Entrevista 30	44	54,3%
Averiguação como procedimentos: recebimento de cartas e mensagens pelas famílias	Cita que durante os processos de averiguação cadastral as famílias identificadas com inconsistência recebem cartas e mensagens solicitando a atualização cadastral e o prazo para isso.	Como essas famílias chegam aqui, eu chego aqui e recebi a carta, eu recebi aquele informe da Caixa que eu preciso atualizar e eu só tenho prazo até tal dia. Aí eu venho, a gente tira xerox desse papelzinho, pega o número do telefone da família e informa que a gente vai estar ligando, dando prioridade para o mutirão. Entrevista 33.	16	19,8%

Averiguação como procedimentos: recebimento de lista de famílias com inconsistência	Cita que durante o processo de averiguação cadastral as equipes de atendimento recebem listas das famílias e pessoas com inconsistência	A gente recebe uma lista do governo e na lista vem a pessoa que está inconsistente. Entrevista 10	30	37,0%
Averiguação como repercussões de benefícios	Cita que em função dos processos de averiguação cadastral as famílias tem seus benefícios bloqueados e cancelados.	E aí o momento que tem a previsão do bloqueio, quando faz, realmente, faz o bloqueio do benefício ou aviso de bloqueio, a pessoa já fica um pouco mais atenta, ou vem antes da data de bloqueio ou acaba vindo com o bloqueio. Algumas vêm depois de cancelado, mas a maioria tenta vir nesse período, é o momento de chamar essas pessoas, porque nem sempre elas vêm para atualizar o cadastro. Entrevista 42.	27	33,3%
Não sabe ou entendimentos errados sobre averiguação cadastral	Não sabem dizer o que é averiguação cadastral ou confunde esse processo com outros processos ligados ao Cadastro Único e PBF, como revisão cadastral ou acompanhamento de condicionalidades.	Não, eu não passei por isso ainda. Entrevista 101	16	19,8%
Dificuldades operacionais: alta demanda	Destaca que a demanda de atendimentos é muito alta para prazos muito curtos e que as equipes dos equipamentos não conseguem supri-la.	Aqui mesmo às vezes vem uma listagem de dez e a gente não consegue demandar. Porque a gente chega e a pessoa não mora mais naquele endereço ou você chega, a entrevista demora duas, três horas, você consegue fazer duas por dia. Aí uma lista de trezentos para você finalizar em dois meses, como faz? Enfim, não funciona. Entrevista 30	25	30,9%
Dificuldades operacionais: poucos recursos	Destaca que as equipes de atendimento não tem todos os recursos (humanos, infraestrutura, veículos etc) para realizar todos os procedimentos exigidos.	E não tem assim um quadro de funcionários para fazer esse tanto de visita. Porque é muita gente. Entrevista 11.	34	42,0%

Dificuldades operacionais: problemas operacionais	Destaca problemas operacionais que interferem o atendimento do Cadastro Único. Em geral são problemas relativos a sistemas ou à dinâmica de integração de bases de dados.	Porque às vezes o sistema cai, não dá certo. Entrevista 86.	21	25,9%
Famílias são prejudicadas	Destaca que as famílias são prejudicadas, muitas vezes injustamente. Ressalta o ônus às famílias que precisam atualizar o cadastro várias vezes ao ano e que mesmo quando buscam realizar todos os procedimentos exigidos, não conseguem permanecer nos programas dos quais fazem parte.	Claro que eles quando, do jeito que o sistema está funcionando, que é uma averiguação em cima da outra, que às vezes a família já está até atualizada e eles mandam tudo de novo, dizendo que o sistema não cadastrou, alguma coisa, a gente verifica que há um encaminhamento e um, que é para cortar mesmo as famílias. Entrevista 33	14	1730,0%
Dificuldade para evitar cair na averiguação cadastral	Destaca que, como entrevistador, mesmo quando segue todos os procedimentos orientados, não consegue realizar nenhum tipo de ação que faça com que a família deixe de cair em averiguação cadastral. Não compreendem os critérios de identificação das famílias e inclusão em processos de averiguação cadastral.	Porque esses processos de averiguação é o ano todo. Teve ano de 2016, 2017, a gente faz a revisão do cadastro da pessoa, ela está voltando de novo, que ela cai na averiguação. Então não consigo entender muito bem isso. A gente faz o processo de revisão, renova o cadastro e essa pessoa acaba voltando de novo, que ela cai na averiguação de novo. Entrevista 37	11	13,6%

Regras inadequadas	Julga como inadequados os procedimentos de inclusão de famílias em averiguação cadastral, cálculo de renda, entre outras regras e procedimentos.	E uma vez tendo inconsistência em outras bases, a questão, que a gente faz todo esse esforço é porque, eu também identifico uma falha, existem bases de dados, na hora de fazer o confronto, tem informações de anos diferentes, de épocas diferentes e as famílias mudam mesmo a situação. Então aí pega uma base de dados às vezes com dados de um ano atrás e a família veio aqui no Cadastro Único há um mês atrás. É claro que aquilo ali não vai bater. (...)Então o que a gente questiona é isso. São informações que estão desatualizadas em outras bases, a família teria que percorrer outros lugares e atualizar os seus dados. Entrevista 33	9	11,1%
Conflito entre acompanhamento e fiscalização	Destaca que as famílias em averiguação cadastral passam a desconfiar dos serviços ofertados pelos equipamentos de assistência social porque passam a vê-lo como um lugar de fiscalização.	a partir do momento que o Cras faz atualização cadastral, mas ele não é responsável por cortar essa pessoa, não é responsável por incluir essa pessoa, porque é um sistema, o sistema da Caixa, que é dentro dos critérios, e essa pessoa ela é cortada, aquele Cras que era acolhedor, passa a ser seu inimigo mortal. Entrevista 26.	5	6,2%
Ocupa o tempo dos serviços	Destaca que as equipes de assistência social acabam por levar mais tempo em processos de constante atualização cadastral das famílias e não conseguem dedicar-se adequadamente para os serviços socioassistenciais ofertados nos equipamentos.	Relativa ao Cadastro Único assim, é um processo de sempre a gente estar tentando ver da melhor forma de como a gente conduzir o trabalho dele dentro do Cras, para que ele tenha o espaço dele, mas também não tome o espaço das outras atividades. Porque como o cadastro a gente recebe um número muito grande de usuários, para o cadastro a gente acaba que tendo que gerir a equipe muitas vezes para esse cadastro. Contudo a gente não pode perder de vista o foco do Cras. Entrevista 67.	5	6,2%
Cadastro invasivo	Destaca que a entrevista do Cadastro Único solicita várias informações sensíveis, que podem constranger as famílias.	Cadastro Único ele teria que ser feito igual estou aqui com você, em um ambiente reservado. Porque é constrangedor, tem que fazer umas perguntas, às vezes a pessoa tem vergonha de falar. Não é fácil para um pai de família, um homem, falar que está desempregado, que está sem trabalhar e que está passando por necessidade, na frente de outras pessoas. Entrevista 30.	7	8,6%

Percepção sobre mudanças: gerais	Destaca que o Cadastro Único já passou por diferentes mudanças, como sistema, formulário, forma de registro das informações etc.	Então assim, na época nós não tínhamos a tecnologia que temos hoje. Existiam os cadernos, o que era realmente muito cansativo, a gente tinha que escrever na mão, então era bem cansativo. Hoje já é bem mais tecnológico. Apesar de ter seus problemas de tecnologia da informação, falta internet de qualidade, ainda. O sistema V7, que é a versão sete mais aprimorada hoje do cadastro. Entrevista 32.	15	18,5%
Percepção sobre mudanças: locais	Destaca mudanças nos procedimentos da organização local dos atendimentos do Cadastro Único, como separação das equipes do Cadastro Único e serviços socioassistenciais, criação de novos tipos de postos de atendimento etc.	A gente fazia todo tipo de atendimento. Antigamente não tinha essa divisão nos CRAS que tem hoje, uma parte só para atendimento de Cadastro Único e a outra parte para atendimento de acolhimento as famílias. Antes era uma coisa só, então a gente fazia de tudo, fazia acolhimento, fazia atualização de cadastro, averiguação cadastral, tudo era uma coisa só. Não tinha diferença, não. Entrevista 17	25	30,9%
Percepção sobre mudanças: processos de averiguação cadastral	Destaca mudanças específicas nos processos de averiguação cadastral, como aumento dos públicos, diminuição dos prazos de atualização cadastral, necessidade ou não de realização de visitas domiciliares etc.	Eu acho que eles estão mais, os períodos estão mais curtos. Nós já tivemos situações das famílias ficarem um período grande sem atualização cadastral e recebendo o benefício. Hoje não, já está bem mais curto esse tempo. Porque assim, o padrão da atualização cadastral é de dois anos. Averiguação pode ocorrer a qualquer tempo, está sendo colocado agora com mais frequência, não sei, o intuito fiscalizatório, para evitar fraudes, de qualquer maneira sempre existiu, só que agora estou achando que está com períodos mais curtos, entre a pessoa atualizar os dados e a averiguação. Às vezes, acontece rapidamente assim menos de seis meses o benefício, a pessoas cai numa averiguação, o benefício é bloqueado, porque quando ela veio fazer o cadastro não trabalhava, por exemplo, com carteira assinada. Entrevista 36	19	23,5%

<p>Aprendizados e mudanças de comportamento: contato com a pobreza</p>	<p>Destaca aprendizados decorrentes do contato com a pobreza. Enuncia que desconstruiu preconceitos. Impressiona-se com a pobreza das famílias e demonstra gratidão por não estar na mesma situação da família atendida.</p>	<p>Eu era uma pessoa bem preconceituosa com relação a pobreza. Com aquela ideia de que pobreza é uma escolha, porque a pessoa pode muito bem levantar e ir trabalhar. Hoje eu não vejo isso. Eu vejo que não é falta de levantar e trabalhar, tem gente que trabalha muito, trabalha de segunda a segunda catando latinha, só que a renda não dá. Aí a pessoa, ah, mas são escolhas... Não são escolhas. Entrevista 49.</p>	<p>22</p>	<p>27,2%</p>
<p>Aprendizados e mudanças de comportamento: não julgar a família</p>	<p>Destaca aprendizados relativos a não julgar a família, mesmo quando desconfia que esteja mentindo. Argumenta que não é papel do entrevistador investigar a família.</p>	<p>Aí passado isso, depois você, eu fiquei meio com raiva, “essas pessoas estão mentindo para ganhar Bolsa Família” e tal. Mas eu não posso julgar e não posso fazer nenhuma interferência em relação a isso, é um processo interno. Depois eu passei, superei isso, falei assim “não posso fazer nada em relação a isso, não estou aqui para fiscalizar, não estou aqui para julgar em nada”, depois você vê assim, alguns vão estar mentindo, outros não e aí não é responsabilidade minha, a pessoas que tem a responsabilidade pelo que ela está falando. O meu papel é orientar isso para ela. Então, passei por esse processo de você fica meio desconfiado das coisas, mas depois você vê que isso daí faz parte, alguns vão colocar a verdade, outros não, mas aí não cabe a mim entrar nesse mérito. O que mudou foi isso, passei por isso, se a pessoa, o que ela está colocando, sempre o que ela está colocando é o que eu vou preencher no cadastro, mas você aprende a lidar com sentimentos, de não julgar nada que a pessoa está colocando para você. É isso. Entrevista 42</p>	<p>16</p>	<p>19,8%</p>
<p>Aprendizados e mudanças de comportamento: sobre a política e o atendimento</p>	<p>Destaca aprendizados sobre o gerenciamento do Cadastro Único, sobre as regras do Cadastro Único e os programas sociais que ele dá acesso.</p>	<p>Com certeza, para mim estar a frente de um equipamento, para mim foi um aprendizado muito grande estar acompanhando um Cras, estar acompanhando uma equipe toda, adquirir novos conhecimentos de outras coisas que eu não conhecia, fora o Cadastro Único, que eu conhecia muito Cadastro Único e Bolsa Família, tinha um conhecimento desse programa, mas dos outros eu não conhecia, os outros serviços. Então, foi uma grande escola para mim, o Cras,</p>	<p>13</p>	<p>16,0%</p>

		trabalhar dentro de um Cras, ficar a frente de uma equipe, foi um aprendizado muito grande. Entrevista 56.		
Aprendizados e mudanças de comportamento: melhorou a prática	Destaca que, com o tempo passou a atender melhor as famílias, de forma mais eficiente e objetiva, sabendo responder melhor as questões das famílias.	Acho que isso vai melhorando, deixando a gente mais perito para fazer essa entrevista da maneira mais simples e até rápida também. A gente pensa em ser objetivo para andar logo. Então acho que alguma situação crítica nunca teve não. Acho que é essa mistura da experiência com a base teórica também até chegar onde a gente está hoje. Acho que estamos melhor que antes, mas ainda tem para aprender também, sempre. Entrevista 15.	25	30,9%

## TABELAS DE CRUZAMENTOS DE VARIÁVEIS

**Tabela 21** – Frequência da percepção de justiça relacionada a justiça pessoal entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único

<b>Justiça pessoal</b>			
Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	23	92,0%
	Sim	2	8,0%
	Total	25	100,0%
Entrevistador	Não	47	83,9%
	Sim	9	16,1%
	Total	56	100,0%

Fonte: elaboração própria

**Tabela 22** - Frequência da percepção de justiça relacionada a regras formais entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único

<b>Regras formais</b>			
Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	23	92,0%
	Sim	2	8,0%
	Total	25	100,0%
Entrevistador	Não	40	71,4%
	Sim	16	28,6%
	Total	56	100,0%

Fonte: elaboração própria

**Tabela 23** - Frequência da percepção de justiça relacionada a equidade entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único

<b>Equidade</b>			
Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	20	80,0%
	Sim	5	20,0%
	Total	25	100,0%
Entrevistador	Não	50	89,3%
	Sim	6	10,7%
	Total	56	100,0%

Fonte: elaboração própria

**Tabela 24** - Frequência da percepção de justiça relacionada a políticas sociais entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único

<b>Políticas sociais</b>			
--------------------------	--	--	--

Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	15	60,0%
	Sim	10	40,0%
	Total	25	100,0%
Entrevistador	Não	53	94,6%
	Sim	3	5,4%
	Total	56	100,0%

Fonte: elaboração própria

**Tabela 25** - Frequência da percepção de justiça relacionada a minorias políticas serem injustiçados entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único

Injustiçados: minorias políticas			
Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	19	76,0%
	Sim	6	24,0%
	Total	25	100,0%
Entrevistador	Não	49	87,5%
	Sim	7	12,5%
	Total	56	100,0%

Fonte: elaboração própria

**Tabela 26** – Frequência de burocratas de nível de rua que mencionaram que as famílias omitem e que definiram a vulnerabilidade das famílias pela carência

			Famílias omitem		Total
			Não	Sim	
Vulnerabilidade: carência	Não	N	12	21	33
		%	36,4%	63,6%	100,0%
	Sim	N	18	30	48
		%	37,5%	62,5%	100,0%
Total	N	30	51	81	
	%	37,0%	63,0%	100,0%	

#### Teste Qui-quadrado

	Value	df	Asymp. Sig. (2- sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	,011 <sup>a</sup>	1	,917		
Continuity Correction <sup>b</sup>	,000	1	1,000		
Likelihood Ratio	,011	1	,917		
Fisher's Exact Test				1,000	,553

Linear-by-Linear Association	,011	1	,918		
N of Valid Cases	81				

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 12,22.

b. Computed only for a 2x2 table

Fonte: elaboração própria

**Tabela 27** - Frequência da explicação da motivação dos conflitos entre atendentes e famílias ao fato de que as famílias não aceitam as regras

<b>Conflitos: famílias não aceitam as regras/ficam fora do perfil</b>			
Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	17	68,0%
	Sim	8	32,0%
	Total	25	100,0%
Entrevistador	Não	43	76,8%
	Sim	13	23,2%
	Total	56	100,0%

Fonte: elaboração própria

**Tabela 28** - Frequência da explicação da motivação dos conflitos entre atendentes e famílias à arrogância das famílias

<b>Conflitos: arrogância das famílias</b>			
Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	23	92,0%
	Sim	2	8,0%
	Total	25	100,0%
Entrevistador	Não	42	75,0%
	Sim	14	25,0%
	Total	56	100,0%

Fonte: elaboração própria

**Tabela 29** - Frequência da explicação da motivação dos conflitos entre atendentes e famílias ao estresse das famílias

<b>Conflitos: estresse das famílias</b>			
Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	24	96,0
	Sim	1	4,0

se das famílias

	Total	25	100,0
Entrevistador	Não	47	83,9
	Sim	9	16,1
	Total	56	100,0

Fonte: elaboração própria

**Tabela 30** - Frequência da percepção das famílias como não vulneráveis entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único

Não vulnerável			
Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	23	92,0
	Sim	2	8,0
	Total	25	100,0
Entrevistador	Não	46	82,1
	Sim	10	17,9
	Total	56	100,0

Fonte: elaboração própria

**Tabela 31** - Frequência da percepção da vulnerabilidade das famílias como carência entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único

Vulnerabilidade: carência			
Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	13	52,0
	Sim	12	48,0
	Total	25	100,0
Entrevistador	Não	20	35,7
	Sim	36	64,3
	Total	56	100,0

Fonte: elaboração própria

**Tabela 32** - Frequência da percepção da vulnerabilidade das famílias por meio de dados socioeconômicos entre os burocratas de nível de rua do Cadastro Único

Vulnerabilidade: dados socioeconômicos			
Cargo		N	%
Supervisor/técnico	Não	13	52,0
	Sim	12	48,0
	Total	25	100,0
Entrevistador	Não	40	71,4
	Sim	16	28,6
	Total	56	100,0

Fonte: elaboração própria

**Tabela 33** - Frequência de burocratas de nível de rua que mencionaram não ter autonomia e que definiram a autodeclaração como um problema

			Burocrata não tem autonomia		Total
			Não	Sim	
Autodeclaração: problema	Não	N %	38 77,6%	11 22,4%	49 100,0%
	Sim	N %	21 65,6%	11 34,4%	32 100,0%
Total		N %	59 72,8%	22 27,2%	81 100,0%

**Teste Qui-quadrado**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	1,392 <sup>a</sup>	1	,238		
Continuity Correction <sup>b</sup>	,854	1	,355		
Likelihood Ratio	1,374	1	,241		
Fisher's Exact Test				,308	,177
Linear-by-Linear Association	1,375	1	,241		
N of Valid Cases	81				

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 8,69.

b. Computed only for a 2x2 table

Fonte: elaboração própria

**Tabela 34** - Frequência de burocratas de nível de rua que mencionaram a presença de erros de inclusão e exclusão no Cadastro Único e que definiram a autodeclaração como um problema

			Erros de inclusão e exclusão		Total
			Não	Sim	
Autodeclaração: problema	Não	N %	35 71,4%	14 28,6%	49 100,0%
	Sim	N %	9 28,1%	23 71,9%	32 100,0%
Total		N %	44 54,3%	37 45,7%	81 100,0%

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	14,629 <sup>a</sup>	1	,000		
Continuity Correction <sup>b</sup>	12,936	1	,000		
Likelihood Ratio	15,029	1	,000		
Fisher's Exact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	14,449	1	,000		
N of Valid Cases	81				

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 14,62.

b. Computed only for a 2x2 table

Fonte: elaboração própria

**Tabela 35** - Frequência de burocratas de nível de rua que mencionaram ter aprendido a não julgar as famílias e que mencionaram que as famílias omitem

			Famílias omitem		Total
			Não	Sim	
Aprendizado: não julgar a família	Não	N	24	41	65
		%	36,9%	63,1%	100,0%
	Sim	N	6	10	16
		%	37,5%	62,5%	100,0%
Total		N	30	51	81
		%	37,0%	63,0%	100,0%

#### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	,002 <sup>a</sup>	1	,966		
Continuity Correction <sup>b</sup>	,000	1	1,000		
Likelihood Ratio	,002	1	,966		
Fisher's Exact Test				1,000	,591

Linear-by-Linear Association	,002	1	,966		
N of Valid Cases	81				

a. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,93.

b. Computed only for a 2x2 table

Fonte: elaboração própria

### TABELAS DAS ANÁLISES FATORIAIS

Temas relacionados a percepções relativas à justiça	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4	Fator 5	Inclusão em um fator em um limite >0,35
Descrença na justiça	-0,0651482	0,050705	-0,04401	-1,00082	-0,0275086	1
Injustiçados: minorias políticas	-0,37663144	0,187332	0,020892	0,275148	-0,2154959	1
Injustiçados: pobres	-0,00235718	0,027616	-0,03387	0,020462	0,99768588	1
Condições mínimas	0,62299586	0,206514	-0,12229	0,003567	-0,2808023	1
Regras formais	-0,05012504	-0,99341	-0,04166	0,082759	-0,0129242	1
Igualdade	-0,01938118	0,023361	1,002362	0,035367	-0,0309619	1
Justiça Pessoal	-0,20281769	0,000451	-0,29725	0,335749	-0,1420669	0
Equidade	0,99897583	-0,01492	0,012924	0,065143	0,03636314	1
Políticas sociais	-0,22308702	0,534975	-0,14864	0,298519	0,04189101	1
	Condições mínimas e equidade	Políticas sociais	Igualdade	Crencça na justiça	Injustiçados - pobres	

Temas relacionados a percepções sobre as famílias	Fator1	Fator2	Fator3	Fator4	Fator5	Fator6	Fator7	Inclusão em um fator em um limite >0,5
Conflitos: arrogância das famílias	-0,01895	0,016144	-0,01994	0,123283	-0,03944	0,034196	0,997747	1
Conflitos: famílias não aceitam as regras/ficam fora do perfil	0,528029	0,101055	0,459366	-0,00777	0,126988	0,074949	0,006244	1
Conflitos: estresse das famílias	0,357768	-0,36649	0,017368	-0,07911	0,022683	0,564655	0,125388	1
Diferença entre as famílias	0,060267	0,04862	-0,11657	0,023413	0,882958	0,039146	-0,02147	1
Desesperança/ falta de motivação	0,998269	0,059231	0,013909	-0,0548	0,011278	0,031248	-0,02246	1

Famílias são boas	0,105687	0,313312	-0,01755	0,111915	0,443835	-0,17635	0,461062	0
Famílias não tem informações	-0,24168	0,286712	-0,0862	0,476586	-0,02523	0,52801	-0,28494	1
Não vulnerável	-0,07911	-0,08214	0,083493	0,984978	0,012402	-0,05963	0,178222	1
Famílias omitem	0,032646	0,092321	0,274907	0,054757	-0,05502	-0,26327	0,102601	0
Perfil difere de acordo com as políticas	0,325994	-0,0284	-0,13994	0,530427	0,219781	0,420204	-0,00568	1
Vulnerabilidade: geral	0,063376	1,016734	0,034177	-0,04355	-0,03816	-0,06023	0,069639	1
Vulnerabilidade: carência	0,06996	-0,68852	-0,0376	0,083425	-0,26147	-0,133	0,120728	1
Vulnerabilidade: dados socioeconômicos	-0,56781	0,162473	0,024771	0,034423	-0,04343	0,152027	-0,23931	1
Vulnerabilidade: difícil	-0,20871	-0,28894	0,154612	0,027819	0,46902	-0,42734	-0,22703	0
Identificação com as famílias	0,297689	-0,00881	-0,62938	0,273954	-0,13248	-0,39682	-0,18658	1
Não identificação com as famílias	0,109945	0,040418	0,912124	0,150267	-0,15117	-0,11808	-0,07934	1
	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	Famílias vulneráveis não carentes	Falta de identificação com a família	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	Diferenças entre as famílias	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	Conflitos: famílias arrogantes	

Temas relacionados a percepções sobre o Cadastro Único e as averiguações cadastrais	Fator1	Fator2	Fator3	Fator4	Fator5	Fator6	Fator7	Fator8	Fator9	Fator10	Inclusão em um fator em um limite >0,35
Aprendizados e mudanças de	-0,01829	-0,02426	0,080493	0,139202	-0,05703	0,06762	0,006033	0,008285	-0,1189	0,795129	1

comportamento: não julgar a família											
Aprendizados e mudanças de comportamento: contato com a pobreza	0,12469	-0,10933	0,123172	-0,02423	0,040915	0,067113	0,028635	0,026936	0,860275	-0,03546	1
Aprendizados e mudanças de comportamento: sobre a política e o atendimento	-0,1199	-0,06562	0,550581	0,214724	0,046922	-0,02362	-0,15854	-0,07704	-0,28065	-0,55328	2
Autodeclaração: positiva ou neutra	0,036756	-0,13223	0,209981	-0,16444	0,344201	-0,10158	0,321497	0,074802	0,242921	0,051202	0
Autodeclaração: problema	-0,06787	0,613226	0,14044	0,105111	-0,22688	0,136786	-0,14155	0,12673	0,255746	-0,27903	1
Averiguação como fiscalização	0,310414	-0,10308	-0,02801	0,089319	-0,62655	0,17077	0,240644	0,195305	-0,38305	-0,03108	2
Averiguação é inefetiva	-0,0149	0,17637	0,149771	0,182427	0,067281	-0,27936	0,552624	-0,39956	0,027433	0,07821	2
Famílias são prejudicadas	0,129789	0,029455	0,058265	0,903501	0,120478	-0,08233	-0,14009	0,190279	-0,03564	0,042353	1
Averiguação como procedimentos (visita domiciliar, mensagens, lista de pessoas inconsistentes, repercussão de benefícios)	0,003576	0,00077	-0,03486	0,16298	0,051735	0,005575	0,153505	0,948211	0,021812	0,0336	1
Averiguação qualifica o Cadastro Único	0,003601	0,806192	0,014737	0,053446	-0,07701	-0,04092	-0,06028	0,118695	-0,0081	0,482884	2
Cadastro invasivo	0,305856	-0,50295	0,283292	-0,27952	0,125813	-0,05198	-0,11737	0,123845	-0,13078	0,166272	1
Cadastro Único como porta de entrada	0,095922	0,042554	-0,10306	0,167686	0,887214	0,097199	0,042711	0,1349	-0,06175	-0,08889	1
Dificuldades operacionais (alta demanda, poucos	0,068631	-0,17208	-0,03559	0,348654	-0,03501	0,090563	-0,10452	0,320249	-0,1265	0,156413	0

recursos e problemas operacionais)											
Erros de inclusão e exclusão	0,154895	0,36945	0,157828	0,075279	-0,26682	0,160053	0,26303	-0,03942	0,343254	-0,09084	1
Cadastro como fonte de informações	-0,07831	-0,81294	0,016703	0,166243	-0,34197	-0,01009	-0,16557	0,135334	0,195362	0,212702	1
Verificação de inconsistências: cadastro distante da realidade	-0,70555	0,024191	0,058356	-0,16753	0,16905	0,051262	0,126886	0,30033	0,177639	-0,03636	1
Verificação de inconsistências: cruzamento de dados	0,991997	0,046385	-0,02434	0,03654	0,072767	-0,02617	0,060965	0,078374	0,150279	-0,0149	1
Verificação de inconsistências: geral	-0,23414	-0,21648	-0,28544	0,214759	0,289314	0,358195	0,182411	-0,22908	-0,22923	0,049884	1
Aprendizados e mudanças de comportamento: melhorou a prática	0,150837	-0,03934	0,097309	-0,2232	0,157496	-0,48467	-0,20077	0,223694	-0,08575	-0,13067	1
Percepção sobre mudanças: processos de averiguação cadastral	-0,18939	0,239045	-0,04566	0,242279	-0,22981	-0,32944	0,445433	0,1563	0,027632	-0,06814	1
Percepção sobre mudanças: gerais	-0,03102	0,077136	0,049208	-0,09375	0,045274	0,906766	-0,08958	0,054215	0,059853	0,011724	1
Percepção sobre mudanças: locais	0,055833	0,292872	0,446106	-0,37822	0,075421	0,068133	-0,0274	0,324009	-0,2353	0,069949	2
Não sabe ou entendimentos errados sobre averiguação cadastral	-0,0397	0,03423	0,004876	0,138595	0,004609	0,003482	-0,97616	-0,1589	-0,0054	-0,01635	1
Regras inadequadas	0,255352	-0,10484	0,415853	0,501849	-0,00562	0,218429	0,174405	-0,0183	-0,06301	0,141335	2
Regras deveriam ser mais rígidas (deveria realizar mais visitas domiciliares, solicitar documentos	-0,03477	-0,00228	0,913722	0,044803	-0,0977	0,009065	0,052243	-0,04927	0,198045	0,02313	1

comprobatórios, e realizar mais ações de fiscalização)											
	Averiguação como cruzamento de dados	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	Regras e processos que prejudicam as famílias	Cadastro Único como porta de entrada	Atuação no Cadastro Único se modificou	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	Averiguação como procedimentos efetivos	Contato com a pobreza		

## PRIMEIRA ETAPA DAS ANÁLISES DE REGRESSÃO LOGÍSTICA

**Tabela 36-** Regressões logísticas simples: variável dependente = Busca ativa - mutirão

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Mutirão	Condições mínimas e equidade	0,975168	
Mutirão	Políticas sociais	0,402004	
Mutirão	Crença na justiça	0,215702	
Mutirão	Injustiçados - pobres	0,847026	
Mutirão	Igualdade	0,086773	*
Mutirão	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,596994	
Mutirão	Famílias vulneráveis não carentes	0,010339	*
Mutirão	Falta de identificação com a família	0,880612	
Mutirão	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,01392	*
Mutirão	Conflitos: famílias arrogantes	0,263148	
Mutirão	Diferenças entre as famílias	0,438262	
Mutirão	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,666952	
Mutirão	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,162574	
Mutirão	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,143997	
Mutirão	Averiguação como cruzamento de dados	0,149178	
Mutirão	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,030351	*
Mutirão	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,764258	
Mutirão	Cadastro Único como porta de entrada	0,850044	
Mutirão	Averiguação como procedimentos efetivos	0,453459	
Mutirão	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,142629	
Mutirão	Contato com a pobreza	0,068706	*
Mutirão	Postura de não julgamento das famílias	0,000961	*
Mutirão	IDH	0,000454	*
Mutirão	Proporção de famílias por local de atendimento	0,000968	*
Mutirão	Entrevistador	0,095871	*
Mutirão	Técnico de nível superior	0,095871	*
Mutirão	Concursado	0,294977	
Mutirão	Participação de seleção	0,992932	
Mutirão	Indicação política	0,992932	
Mutirão	Trabalha há bastante tempo	0,527402	
Mutirão	Trabalha há pouco tempo	0,253483	
Mutirão	Experiência na política de assistência	0,990568	
Mutirão	Experiência em outro órgão	0,992316	

**Tabela 37** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Busca ativa – Contato com as famílias

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Contato com as famílias	Condições mínimas e equidade	0,018536	*
Contato com as famílias	Políticas sociais	0,93603	
Contato com as famílias	Crença na justiça	0,908923	
Contato com as famílias	Injustiçados - pobres	0,206651	
Contato com as famílias	Igualdade	0,129438	
Contato com as famílias	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,74022	
Contato com as famílias	Famílias vulneráveis não carentes	0,969418	
Contato com as famílias	Falta de identificação com a família	0,131151	
Contato com as famílias	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,309119	
Contato com as famílias	Conflitos: famílias arrogantes	0,821969	
Contato com as famílias	Diferenças entre as famílias	0,430925	
Contato com as famílias	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,189727	
Contato com as famílias	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,621984	
Contato com as famílias	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,147628	
Contato com as famílias	Averiguação como cruzamento de dados	0,452565	
Contato com as famílias	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,336531	
Contato com as famílias	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,751779	
Contato com as famílias	Cadastro Único como porta de entrada	0,93104	
Contato com as famílias	Averiguação como procedimentos efetivos	0,622085	
Contato com as famílias	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,001486	*
Contato com as famílias	Contato com a pobreza	0,522646	
Contato com as famílias	Postura de não julgamento das famílias	0,98444	
Contato com as famílias	IDH	0,007895	*
Contato com as famílias	Proporção de famílias por local de atendimento	0,03634	*
Contato com as famílias	Entrevistador	9,63E-05	*
Contato com as famílias	Técnico de nível superior	9,63E-05	*
Contato com as famílias	Concursado	0,903476	
Contato com as famílias	Participação de seleção	0,992892	
Contato com as famílias	Indicação política	0,992892	
Contato com as famílias	Trabalha há bastante tempo	0,068292	*
Contato com as famílias	Trabalha há pouco tempo	0,991784	
Contato com as famílias	Experiência na política de assistência	0,990616	
Contato com as famílias	Experiência em outro órgão	0,99227	

**Tabela 38-** Regressões logísticas simples: variável dependente = Encaminhamento a serviços e programas

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Encaminhamento a serviços e programas	Condições mínimas e equidade	0,143692	
Encaminhamento a serviços e programas	Políticas sociais	0,209555	
Encaminhamento a serviços e programas	Crença na justiça	0,45923	
Encaminhamento a serviços e programas	Injustiçados - pobres	0,964942	
Encaminhamento a serviços e programas	Igualdade	0,026853	*
Encaminhamento a serviços e programas	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,707411	
Encaminhamento a serviços e programas	Famílias vulneráveis não carentes	0,029561	*
Encaminhamento a serviços e programas	Falta de identificação com a família	0,281228	
Encaminhamento a serviços e programas	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,539241	
Encaminhamento a serviços e programas	Conflitos: famílias arrogantes	0,096275	*
Encaminhamento a serviços e programas	Diferenças entre as famílias	0,102295	
Encaminhamento a serviços e programas	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,357278	
Encaminhamento a serviços e programas	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,782883	
Encaminhamento a serviços e programas	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,833561	
Encaminhamento a serviços e programas	Averiguação como cruzamento de dados	0,070867	*
Encaminhamento a serviços e programas	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,000634	*
Encaminhamento a serviços e programas	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,615524	
Encaminhamento a serviços e programas	Cadastro Único como porta de entrada	0,968792	
Encaminhamento a serviços e programas	Averiguação como procedimentos efetivos	0,595732	
Encaminhamento a serviços e programas	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,019573	*
Encaminhamento a serviços e programas	Contato com a pobreza	0,244004	
Encaminhamento a serviços e programas	Postura de não julgamento das famílias	0,245858	
Encaminhamento a serviços e programas	IDH	0,028561	*
Encaminhamento a serviços e programas	Proporção de famílias por local de atendimento	0,084622	*
Encaminhamento a serviços e programas	Entrevistador	0,002226	*
Encaminhamento a serviços e programas	Técnico de nível superior	0,00888	*
Encaminhamento a serviços e programas	Concursado	0,68016	
Encaminhamento a serviços e programas	Participação de seleção	0,816649	
Encaminhamento a serviços e programas	Indicação política	0,992342	
Encaminhamento a serviços e programas	Trabalha há bastante tempo	0,007605	*
Encaminhamento a serviços e programas	Trabalha há pouco tempo	0,013124	*
Encaminhamento a serviços e programas	Experiência na política de assistência	0,991273	
Encaminhamento a serviços e programas	Experiência em outro órgão	0,991632	

**Tabela 39** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Encaminhamento para o(a) assistente social/ técnico de nível superior

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Encaminhamento para o técnico	Condições mínimas e equidade	0,15676	
Encaminhamento para o técnico	Políticas sociais	0,828673	
Encaminhamento para o técnico	Crença na justiça	0,006088	*
Encaminhamento para o técnico	Injustiçados - pobres	0,246125	
Encaminhamento para o técnico	Igualdade	0,113387	
Encaminhamento para o técnico	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,884939	
Encaminhamento para o técnico	Famílias vulneráveis não carentes	0,929226	
Encaminhamento para o técnico	Falta de identificação com a família	0,978835	
Encaminhamento para o técnico	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,06641	*
Encaminhamento para o técnico	Conflitos: famílias arrogantes	0,888859	
Encaminhamento para o técnico	Diferenças entre as famílias	0,789096	
Encaminhamento para o técnico	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,727442	
Encaminhamento para o técnico	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,132878	
Encaminhamento para o técnico	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,066816	*
Encaminhamento para o técnico	Averiguação como cruzamento de dados	0,240647	
Encaminhamento para o técnico	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,006864	*
Encaminhamento para o técnico	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,579949	
Encaminhamento para o técnico	Cadastro Único como porta de entrada	0,271815	
Encaminhamento para o técnico	Averiguação como procedimentos efetivos	0,141513	
Encaminhamento para o técnico	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,720469	
Encaminhamento para o técnico	Contato com a pobreza	0,43189	
Encaminhamento para o técnico	Postura de não julgamento das famílias	0,021213	*
Encaminhamento para o técnico	IDH	0,017382	*
Encaminhamento para o técnico	Proporção de famílias por local de atendimento	0,000878	*
Encaminhamento para o técnico	Entrevistador	0,30001	
Encaminhamento para o técnico	Técnico de nível superior	0,30001	
Encaminhamento para o técnico	Concursado	0,991635	
Encaminhamento para o técnico	Participação de seleção	0,591438	
Encaminhamento para o técnico	Indicação política	0,591438	
Encaminhamento para o técnico	Trabalha há bastante tempo	0,213694	
Encaminhamento para o técnico	Trabalha há pouco tempo	0,618559	
Encaminhamento para o técnico	Experiência na política de assistência	0,991867	
Encaminhamento para o técnico	Experiência em outro órgão	0,991867	

**Tabela 40** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Elabora relatório

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Elabora relatório	Condições mínimas e equidade	0,933825	
Elabora relatório	Políticas sociais	0,125164	
Elabora relatório	Crença na justiça	0,024029	*
Elabora relatório	Injustiçados - pobres	0,525281	
Elabora relatório	Igualdade	0,584296	
Elabora relatório	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,55877	
Elabora relatório	Famílias vulneráveis não carentes	0,490241	
Elabora relatório	Falta de identificação com a família	0,763654	
Elabora relatório	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,225447	
Elabora relatório	Conflitos: famílias arrogantes	0,559861	
Elabora relatório	Diferenças entre as famílias	0,718101	
Elabora relatório	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,372438	
Elabora relatório	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,48905	
Elabora relatório	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,064992	*
Elabora relatório	Averiguação como cruzamento de dados	0,179238	
Elabora relatório	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,896026	
Elabora relatório	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,169698	
Elabora relatório	Cadastro Único como porta de entrada	0,743479	
Elabora relatório	Averiguação como procedimentos efetivos	0,320831	
Elabora relatório	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,045688	*
Elabora relatório	Contato com a pobreza	0,484222	
Elabora relatório	Postura de não julgamento das famílias	0,233356	
Elabora relatório	IDH	0,027291	*
Elabora relatório	Proporção de famílias por local de atendimento	0,039579	*
Elabora relatório	Entrevistador	0,304006	
Elabora relatório	Técnico de nível superior	0,304006	
Elabora relatório	Concursado	0,991929	
Elabora relatório	Participação de seleção	0,34177	
Elabora relatório	Indicação política	0,992818	
Elabora relatório	Trabalha há bastante tempo	0,276484	
Elabora relatório	Trabalha há pouco tempo	0,917134	
Elabora relatório	Experiência na política de assistência	0,992185	
Elabora relatório	Experiência em outro órgão	0,992185	

**Tabela 41** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Checa documentos comprobatórios

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Checa documentos comprobatórios	Condições mínimas e equidade	0,705308	
Checa documentos comprobatórios	Políticas sociais	0,86827	
Checa documentos comprobatórios	Crença na justiça	0,586002	
Checa documentos comprobatórios	Injustiçados - pobres	0,754143	
Checa documentos comprobatórios	Igualdade	0,32225	
Checa documentos comprobatórios	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,131181	
Checa documentos comprobatórios	Famílias vulneráveis não carentes	0,781955	
Checa documentos comprobatórios	Falta de identificação com a família	0,436193	
Checa documentos comprobatórios	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,205228	
Checa documentos comprobatórios	Conflitos: famílias arrogantes	0,324199	
Checa documentos comprobatórios	Diferenças entre as famílias	0,537143	
Checa documentos comprobatórios	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,694653	
Checa documentos comprobatórios	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,204616	
Checa documentos comprobatórios	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,698431	
Checa documentos comprobatórios	Averiguação como cruzamento de dados	0,645981	
Checa documentos comprobatórios	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,863986	
Checa documentos comprobatórios	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,682744	
Checa documentos comprobatórios	Cadastro Único como porta de entrada	0,192324	
Checa documentos comprobatórios	Averiguação como procedimentos efetivos	0,300715	
Checa documentos comprobatórios	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,155476	
Checa documentos comprobatórios	Contato com a pobreza	0,488503	
Checa documentos comprobatórios	Postura de não julgamento das famílias	0,588424	
Checa documentos comprobatórios	IDH	0,00793	*
Checa documentos comprobatórios	Proporção de famílias por local de atendimento	0,036134	*
Checa documentos comprobatórios	Entrevistador	0,295125	
Checa documentos comprobatórios	Técnico de nível superior	0,115036	
Checa documentos comprobatórios	Concursado	0,991856	
Checa documentos comprobatórios	Participação de seleção	0,396489	
Checa documentos comprobatórios	Indicação política	0,396489	
Checa documentos comprobatórios	Trabalha há bastante tempo	0,81837	
Checa documentos comprobatórios	Trabalha há pouco tempo	0,726786	
Checa documentos comprobatórios	Experiência na política de assistência	0,992106	
Checa documentos comprobatórios	Experiência em outro órgão	0,992106	

**Tabela 42** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Checa documentos comprobatórios

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Procedimento de fiscalização	Condições mínimas e equidade	0,340872	
Procedimento de fiscalização	Políticas sociais	0,054914	*
Procedimento de fiscalização	Crença na justiça	0,919261	
Procedimento de fiscalização	Injustiçados - pobres	0,485979	
Procedimento de fiscalização	Igualdade	0,878299	
Procedimento de fiscalização	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,877272	
Procedimento de fiscalização	Famílias vulneráveis não carentes	0,812975	
Procedimento de fiscalização	Falta de identificação com a família	0,129369	
Procedimento de fiscalização	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,081355	*
Procedimento de fiscalização	Conflitos: famílias arrogantes	0,949585	
Procedimento de fiscalização	Diferenças entre as famílias	0,253013	
Procedimento de fiscalização	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,585702	
Procedimento de fiscalização	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,613779	
Procedimento de fiscalização	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,568529	
Procedimento de fiscalização	Averiguação como cruzamento de dados	0,968711	
Procedimento de fiscalização	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,600626	
Procedimento de fiscalização	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,867926	
Procedimento de fiscalização	Cadastro Único como porta de entrada	0,216184	
Procedimento de fiscalização	Averiguação como procedimentos efetivos	0,461302	
Procedimento de fiscalização	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,948131	
Procedimento de fiscalização	Contato com a pobreza	0,678301	
Procedimento de fiscalização	Postura de não julgamento das famílias	0,29346	
Procedimento de fiscalização	IDH	0,064701	*
Procedimento de fiscalização	Proporção de famílias por local de atendimento	0,012941	*
Procedimento de fiscalização	Entrevistador	0,669711	
Procedimento de fiscalização	Técnico de nível superior	0,669711	
Procedimento de fiscalização	Concursado	0,568662	
Procedimento de fiscalização	Participação de seleção	0,993237	
Procedimento de fiscalização	Indicação política	0,993237	
Procedimento de fiscalização	Trabalha há bastante tempo	0,314581	
Procedimento de fiscalização	Trabalha há pouco tempo	0,992143	
Procedimento de fiscalização	Experiência na política de assistência	0,995222	
Procedimento de fiscalização	Experiência em outro órgão	0,995222	

**Tabela 43** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Checa documentos comprobatórios

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Priorização de públicos	Condições mínimas e equidade	0,02604	*
Priorização de públicos	Políticas sociais	0,897977	
Priorização de públicos	Crença na justiça	0,467883	
Priorização de públicos	Injustiçados - pobres	0,647016	
Priorização de públicos	Igualdade	0,017676	*
Priorização de públicos	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,17569	
Priorização de públicos	Famílias vulneráveis não carentes	0,742828	
Priorização de públicos	Falta de identificação com a família	0,086911	*
Priorização de públicos	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,021595	*
Priorização de públicos	Conflitos: famílias arrogantes	0,910029	
Priorização de públicos	Diferenças entre as famílias	0,57207	
Priorização de públicos	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,967875	
Priorização de públicos	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,175608	
Priorização de públicos	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,210339	
Priorização de públicos	Averiguação como cruzamento de dados	0,287491	
Priorização de públicos	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,368381	
Priorização de públicos	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,728269	
Priorização de públicos	Cadastro Único como porta de entrada	0,723528	
Priorização de públicos	Averiguação como procedimentos efetivos	0,50841	
Priorização de públicos	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,774848	
Priorização de públicos	Contato com a pobreza	0,475025	
Priorização de públicos	Postura de não julgamento das famílias	0,015907	*
Priorização de públicos	IDH	0,000237	*
Priorização de públicos	Proporção de famílias por local de atendimento	7,95E-05	*
Priorização de públicos	Entrevistador	0,003643	*
Priorização de públicos	Técnico de nível superior	0,003643	*
Priorização de públicos	Concursado	0,180189	
Priorização de públicos	Participação de seleção	0,992688	
Priorização de públicos	Indicação política	0,992688	
Priorização de públicos	Trabalha há bastante tempo	0,589056	
Priorização de públicos	Trabalha há pouco tempo	0,563643	
Priorização de públicos	Experiência na política de assistência	0,990864	
Priorização de públicos	Experiência em outro órgão	0,992033	

**Tabela 44** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Acolhida

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Acolhida	Condições mínimas e equidade	0,464263	
Acolhida	Políticas sociais	0,120379	
Acolhida	Crença na justiça	0,790761	
Acolhida	Injustiçados - pobres	0,578471	
Acolhida	Igualdade	0,639634	
Acolhida	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,243084	
Acolhida	Famílias vulneráveis não carentes	0,643104	
Acolhida	Falta de identificação com a família	0,588051	
Acolhida	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,684688	
Acolhida	Conflitos: famílias arrogantes	0,892895	
Acolhida	Diferenças entre as famílias	0,155589	
Acolhida	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,460271	
Acolhida	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,484867	
Acolhida	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,249824	
Acolhida	Averiguação como cruzamento de dados	0,197891	
Acolhida	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,897495	
Acolhida	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,302521	
Acolhida	Cadastro Único como porta de entrada	0,168232	
Acolhida	Averiguação como procedimentos efetivos	0,622294	
Acolhida	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,48651	
Acolhida	Contato com a pobreza	0,54153	
Acolhida	Postura de não julgamento das famílias	0,62448	
Acolhida	IDH	0,609173	
Acolhida	Proporção de famílias por local de atendimento	0,240154	
Acolhida	Entrevistador	0,070631	*
Acolhida	Técnico de nível superior	0,070631	*
Acolhida	Concursado	0,843846	
Acolhida	Participação de seleção	0,314696	
Acolhida	Indicação política	0,314696	
Acolhida	Trabalha há bastante tempo	0,777553	
Acolhida	Trabalha há pouco tempo	0,978772	
Acolhida	Experiência na política de assistência	0,992226	
Acolhida	Experiência em outro órgão	0,992226	

**Tabela 45** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Investigação

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Investigação	Condições mínimas e equidade	0,076307	*
Investigação	Políticas sociais	0,650631	
Investigação	Crença na justiça	0,407633	
Investigação	Injustiçados - pobres	0,482679	
Investigação	Igualdade	0,527106	
Investigação	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,003362	*
Investigação	Famílias vulneráveis não carentes	0,317812	
Investigação	Falta de identificação com a família	0,622005	
Investigação	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,022009	*
Investigação	Conflitos: famílias arrogantes	0,67024	
Investigação	Diferenças entre as famílias	0,762204	
Investigação	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,313104	
Investigação	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,019292	*
Investigação	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,744259	
Investigação	Averiguação como cruzamento de dados	0,766868	
Investigação	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,845474	
Investigação	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,039118	*
Investigação	Cadastro Único como porta de entrada	0,280661	
Investigação	Averiguação como procedimentos efetivos	0,215431	
Investigação	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,390297	
Investigação	Contato com a pobreza	0,704325	
Investigação	Postura de não julgamento das famílias	0,244512	
Investigação	IDH	0,609533	
Investigação	Proporção de famílias por local de atendimento	0,182741	
Investigação	Entrevistador	0,060562	*
Investigação	Técnico de nível superior	0,060562	*
Investigação	Concursado	0,069876	*
Investigação	Participação de seleção	0,991792	
Investigação	Indicação política	0,563394	
Investigação	Trabalha há bastante tempo	0,312905	
Investigação	Trabalha há pouco tempo	0,697101	
Investigação	Experiência na política de assistência	0,991002	
Investigação	Experiência em outro órgão	0,991899	

**Tabela 46** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Investigação

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Pressão	Condições mínimas e equidade	0,15069	
Pressão	Políticas sociais	0,772606	
Pressão	Crença na justiça	0,962469	
Pressão	Injustiçados - pobres	0,631109	
Pressão	Igualdade	0,873233	
Pressão	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,662738	
Pressão	Famílias vulneráveis não carentes	0,08462	*
Pressão	Falta de identificação com a família	0,835611	
Pressão	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,525667	
Pressão	Conflitos: famílias arrogantes	0,132174	
Pressão	Diferenças entre as famílias	0,245538	
Pressão	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,044944	*
Pressão	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,312365	
Pressão	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,251553	
Pressão	Averiguação como cruzamento de dados	0,515499	
Pressão	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,073483	*
Pressão	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,891839	
Pressão	Cadastro Único como porta de entrada	0,304517	
Pressão	Averiguação como procedimentos efetivos	0,365884	
Pressão	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,504919	
Pressão	Contato com a pobreza	0,700859	
Pressão	Postura de não julgamento das famílias	0,404155	
Pressão	IDH	0,6361	
Pressão	Proporção de famílias por local de atendimento	0,227608	
Pressão	Entrevistador	0,446019	
Pressão	Técnico de nível superior	0,993528	
Pressão	Concursado	0,38661	
Pressão	Participação de seleção	0,995703	
Pressão	Indicação política	0,995703	
Pressão	Trabalha há bastante tempo	0,516034	
Pressão	Trabalha há pouco tempo	0,995039	
Pressão	Experiência na política de assistência	0,995327	
Pressão	Experiência em outro órgão	0,995327	

**Tabela 47** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Tradução

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Tradução	Condições mínimas e equidade	0,678542	
Tradução	Políticas sociais	0,686831	
Tradução	Crença na justiça	0,846294	
Tradução	Injustiçados - pobres	0,25463	
Tradução	Igualdade	0,990634	
Tradução	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,628809	
Tradução	Famílias vulneráveis não carentes	0,233689	
Tradução	Falta de identificação com a família	0,29719	
Tradução	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,665797	
Tradução	Conflitos: famílias arrogantes	0,862876	
Tradução	Diferenças entre as famílias	0,733758	
Tradução	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,776917	
Tradução	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,424289	
Tradução	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,367676	
Tradução	Averiguação como cruzamento de dados	0,629152	
Tradução	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,906282	
Tradução	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,442111	
Tradução	Cadastro Único como porta de entrada	0,624984	
Tradução	Averiguação como procedimentos efetivos	0,73785	
Tradução	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,704155	
Tradução	Contato com a pobreza	0,253938	
Tradução	Postura de não julgamento das famílias	0,231019	
Tradução	IDH	0,951306	
Tradução	Proporção de famílias por local de atendimento	0,710784	
Tradução	Entrevistador	0,336934	
Tradução	Técnico de nível superior	0,125533	
Tradução	Concursado	0,992192	
Tradução	Participação de seleção	0,993067	
Tradução	Indicação política	0,993067	
Tradução	Trabalha há bastante tempo	0,42547	
Tradução	Trabalha há pouco tempo	0,97533	
Tradução	Experiência na política de assistência	0,992473	
Tradução	Experiência em outro órgão	0,992473	

**Tabela 48** - Regressões logísticas simples: variável dependente = Orientação

v.ee	v.ff	P.valor	sig
Orientação	Condições mínimas e equidade	0,096368	*
Orientação	Políticas sociais	0,450362	
Orientação	Crença na justiça	0,987275	
Orientação	Injustiçados - pobres	0,948466	
Orientação	Igualdade	0,283151	
Orientação	Famílias acomodadas/ não aceitam estar fora das regras dos programas sociais	0,122534	
Orientação	Famílias vulneráveis não carentes	0,803877	
Orientação	Falta de identificação com a família	0,617556	
Orientação	Famílias não vulneráveis/ buscam políticas públicas que não são o PBF	0,568893	
Orientação	Conflitos: famílias arrogantes	0,202769	
Orientação	Diferenças entre as famílias	0,012017	*
Orientação	Conflitos: famílias estressadas/ mal-informadas	0,098033	*
Orientação	Autodeclaração como gerador de erros de inclusão e exclusão	0,370791	
Orientação	Mudanças institucionais nos processos de averiguação/ inefetividade	0,650066	
Orientação	Averiguação como cruzamento de dados	0,35408	
Orientação	Regras e processos que prejudicam as famílias	0,144221	
Orientação	Mudanças locais/ regras deveriam ser mais rígidas	0,012031	*
Orientação	Cadastro Único como porta de entrada	0,83435	
Orientação	Averiguação como procedimentos efetivos	0,512741	
Orientação	Atuação no Cadastro Único se modificou	0,08461	*
Orientação	Contato com a pobreza	0,288265	
Orientação	Postura de não julgamento das famílias	0,664009	
Orientação	IDH	0,511244	
Orientação	Proporção de famílias por local de atendimento	0,287371	
Orientação	Entrevistador	0,61572	
Orientação	Técnico de nível superior	0,98985	
Orientação	Concursado	0,946337	
Orientação	Participação de seleção	0,591438	
Orientação	Indicação política	0,591438	
Orientação	Trabalha há bastante tempo	0,83995	
Orientação	Trabalha há pouco tempo	0,101595	
Orientação	Experiência na política de assistência	0,991034	
Orientação	Experiência em outro órgão	0,991034	