

IMPLEMENTAÇÃO COMO INTERPRETAÇÃO E APRENDIZADO: SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS AVERIGUAÇÕES CADASTRAIS NO CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS

Paula Pompeu Fiúza Lima¹

A literatura de implementação de políticas públicas, e, em particular, a de burocracia de nível de rua, destaca o papel da discricionariedade do profissional que atende a população. Por ser quem classifica as demandas individuais nas categorias próprias de cada política pública, interfere sobremaneira na forma como a política pública é implementada. Partindo desse diagnóstico, a literatura busca compreender os diferentes fatores que influenciam a ação desse burocrata, e quais os desdobramentos da discricionariedade exercida por ele. Questões como valores, condições de trabalho, ética profissional, inserção na sociedade são aspectos que, de acordo com essa literatura, contribuem para compreender o sentido da discricionariedade.

Ao longo dessa tentativa, perde-se de vista a cacofonia de orientações que o burocrata de nível de rua busca seguir. São orientações muitas vezes contraditórias, que partem de diferentes comandos e que mudam com certa frequência. Assim, esta nota, baseada em pesquisa ainda em andamento,² busca discutir algumas questões que têm emergido nas primeiras fases da pesquisa de campo referentes à interpretação de orientações por diferentes atores burocráticos (nos níveis federal, estadual e municipal) envolvidos na implementação de uma política pública. Para isso, utiliza o caso das averiguações do Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais, quando o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) define, por meio de cruzamento de bases de dados, uma lista de famílias beneficiárias ou não de programas sociais com inconsistências cadastrais e mobiliza os municípios a contatá-las para atualizar seu cadastro. O não comparecimento da família para a atualização cadastral implica bloqueio ou cancelamento de benefícios, como o do Programa Bolsa Família (PBF) ou o da tarifa social de energia elétrica (TSEE).

Dubois (1999 apud Pires, 2017), em sua pesquisa sobre as políticas sociais na França, destaca que existem diferentes argumentos que são acessados em momentos diferentes pelos burocratas para justificar as suas ações, e identifica duas motivações que podem ser ambíguas: a primeira refere-se à garantia de direitos e à inclusão social, e a segunda relaciona-se à identificação de fraudes. Enquanto a primeira permite gerar mais empatia com o cidadão, a segunda possibilita distanciar-se do usuário, reforçando a sua autoridade. Essa mesma tensão estaria presente no CadÚnico e poderá ser explorada ao longo da pesquisa de campo. A averiguação cadastral seria um objeto de pesquisa frutífero para observar a utilização dessas duas justificativas de forma explícita e identificar as tensões que tais justificativas supõem. Assim, revela que características do CadÚnico que, a princípio, reforçam-se mutuamente podem, em determinados contextos, revelar-se ambíguas. Essas características são: a utilização do CadÚnico para incluir famílias em políticas de proteção social e a exigência de fidedignidade dos dados. A primeira delas enfatiza o afrouxamento dos requisitos para o cadastramento, induzindo a mecanismos inclusivos,

1. Analista técnica de política social do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

2. A pesquisa em questão é parte do desenvolvimento da tese de doutorado da autora no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

como a autodeclaração das informações pelo próprio responsável pela família, sem a necessidade de comprovação, a possibilidade de realizar o cadastramento de pessoas e famílias sem registro civil de nascimento, entre outros.

Esse processo é coordenado pelo MDS e as orientações sobre qual tratamento deve ser dado para cada família são definidas em um nível central. Além disso, durante o processo, o ministério ressalta os princípios gerais do CadÚnico, como a autodeclaração das informações pelo responsável pela família, e reforça que não é necessário solicitar documentos comprobatórios de renda e trabalho. Os gestores municipais interpretam essas orientações e organizam-se para implementá-las. Podem contar com o auxílio do coordenador estadual, responsável por prestar assessoria técnica aos municípios. Realiza boa parte dessas ações financiado com recursos repassados pelo ministério e tem o constrangimento de ter que explicar às famílias os motivos de um possível bloqueio ou cancelamento de benefício.

Considerando esse contexto, busca-se compreender se a tensão proteção/inclusão, por um lado, e controle/exclusão, por outro, dificulta o comando das ações de averiguação cadastral pelo gestor federal e a implementação destas pelas equipes municipais. Assim, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar como se dão as interações entre a burocracia federal e a burocracia municipal e de nível de rua no desenvolvimento de práticas com caráter controlador na política de proteção social no Brasil. Considera-se que as averiguações cadastrais são práticas com caráter controlador, tanto no sentido sociológico ligado às práticas de controle da população pelo Estado, quanto em um sentido de controle democrático de recursos públicos. O segundo sentido de controle subentendido neste trabalho é o mais óbvio, visto que visa evitar que recursos estatais sejam dispendidos àqueles que não teriam direito por lei.

O primeiro sentido, contudo, remete-nos a uma ideia de que, no momento da interação entre burocrata de nível de rua e cidadão em função de uma ação de averiguação cadastral, por mais que a orientação central seja realizar a entrevista normalmente, o burocrata de nível de rua recorre a uma inconsistência cadastral que traz informações sobre o sujeito com quem ele interage. Essa informação sobre o cidadão é importante para que o burocrata de nível de rua defina como agir. A interação dá-se em uma dinâmica de desconfiança, em que os atores buscam compreender quem é seu interlocutor, quais ações poderão exercer durante a interação e qual o limite dessa interação (Goffman, 1985). Contudo, essa interação entre burocrata e cidadão é assimétrica. Enquanto o cidadão tem a política pública como meio de sobrevivência, ele se subordina às regras e aos requisitos impostos pelos burocratas, ainda que estes não sejam os formalmente estabelecidos. A dependência do cidadão com relação ao benefício a ser adquirido ou ao serviço a ser prestado é uma condição que limita muito suas possibilidades de atuação (Corcuff, 1996 apud Pires, 2017). Seriam nessas interações cotidianas que a averiguação cadastral revelaria seu caráter controlador da população.

Para responder à pergunta proposta se buscará analisar como é implementada a averiguação cadastral em municípios com diferentes perfis, enfocando como são interpretadas as orientações do MDS e de outros atores que interferem nesse processo.

Como forma de identificar os procedimentos oficiais e a evolução das orientações, foi feito um mapeamento das principais características de cada processo de averiguação cadastral desde 2005. Assim, é possível verificar se os procedimentos adotados pelos municípios remetem a alguma orientação oficial publicada ao longo do período.

Como estratégia de coleta dos procedimentos municipais de averiguação cadastral e das motivações que os orientam, estão sendo analisados documentos locais e sendo feitas entrevistas com diferentes atores da gestão municipal. O intuito dessa etapa é mapear o fluxo de interações entre diferentes burocracias envolvidas na implementação da averiguação cadastral. Nessas entrevistas também se busca mapear mudanças nos procedimentos adotados pelas gestões municipais, com o objetivo de verificar se essas modificações acompanham as orientações nacionais.

De acordo com a perspectiva *bottom-up* presente na literatura, assume-se certa autonomia do nível local com relação ao nível central. O nível central teria uma influência mais indireta, sendo que o que explicaria a forma como uma política é implementada são os arranjos políticos locais. Contudo, partir dessa perspectiva pode inviabilizar processos em que atores centrais modificam as regras do jogo que afetam o nível local (Sabatier, 1986). Assim, a metodologia proposta busca identificar como se estabelece essa relação entre o central e o local, identificando quais procedimentos, conceitos e justificativas utilizados nos diferentes níveis de implementação da política apresentam maior afinidade entre si, buscando compreender quais são as interações que promovem ou dificultam essa afinidade.

Em maio de 2017 realizei uma primeira ida a campo, em caráter exploratório. Escolhi um município de cerca de 80 mil habitantes em uma região metropolitana. Para não identificar os participantes da pesquisa, o município pesquisado não será revelado. Entrevistei o gestor do CadÚnico e todos os membros da equipe, que era formada basicamente por entrevistadores, um assistente social e uma pedagoga. No total foram feitas doze entrevistas. Não foi feita uma análise sistemática sobre o conteúdo das entrevistas, até porque a pesquisa ainda está em curso; portanto, o relato a seguir apresenta as primeiras impressões ainda preliminares.

Pude perceber que as orientações do MDS foram recorrentemente citadas ao longo das entrevistas e não houve nenhum caso de discordância explícita com relação a elas. Um entrevistador mencionou que seria interessante que as informações sobre as inconsistências cadastrais fossem apresentadas no momento do cadastramento, e não *a posteriori*, quando a família já foi cadastrada ou atualizou seu registro. Contudo, não considerei essa discordância muito significativa.

O que mais me chamou a atenção, contudo, revela-se no âmbito das representações e práticas sobre a averiguação cadastral e as famílias nelas incluídas. Apesar de não existirem amplas discordâncias em relação às normas formais, as práticas apresentaram-se de forma muito mais variada. A principal variação prática observada foi a exigência de documentos comprobatórios de renda. O gestor destacou que, nos períodos de atualização dos dados das famílias em averiguação cadastral, orienta a equipe a solicitar carteira de trabalho de todas as famílias, inclusive as que vão atualizar o seu cadastro sem ter sido identificada alguma inconsistência em seu registro. Ocorre que uma das orientações mais repetidas pelo MDS é a de que as informações a serem registradas pelo entrevistador são autodeclaradas pelo responsável pela família, não tendo a necessidade de se comprovar a informação por meio de documentos. Quando questionado sobre o fato de ser exigida a documentação comprobatória também das famílias que não estão em averiguação cadastral, o gestor justificou que essa seria uma ação preventiva, visando evitar que sejam registrados dados inconsistentes. Relatou que já atualizou cadastro de uma família sem exigir documentação comprobatória e, no ano seguinte, a família foi incluída no processo de averiguação cadastral.

É compreensível, como ação preventiva, buscar manter os dados do cadastro da família o mais próximo possível dos constantes nos registros com os quais o CadÚnico é comparado, evitando que as famílias precisem retornar para atualizar seus cadastros. Isso, de fato, poderia ser feito utilizando a informação constante em documento comprobatório. Entretanto, nesse caso, seria necessário também atualizar o cadastro da família sempre que houver alguma modificação nas informações de rendimentos e composição familiar, em especial quando essas informações tratem de remuneração proveniente de emprego formal, benefícios trabalhistas e previdenciários e óbitos de membros da família. Isso porque, mesmo que no momento da atualização cadastral seja registrada a informação comprovada, se a situação modificar-se no momento do cruzamento de bases de dados, a informação comprovada também será considerada inconsistente.

Embora o MDS também oriente a atualização cadastral sempre que houver modificação na situação da família, no município prevalece a ideia de que o cadastro deve ser atualizado a cada dois anos. Nesse caso, a preocupação de evitar que as famílias tenham dados inconsistentes e precisem atualizar o seu cadastro em função disso parece ter menor efeito. A ideia de que o registro deve ser atualizado a cada dois anos é reforçada pela prática da gestão de, no momento da inclusão ou atualização cadastral, indicar a data de retorno da família, calculada considerando o período de dois anos a partir da data da entrevista. O gestor mencionou que essa prática foi orientada pela coordenação estadual e julga que ela foi importante para otimizar o atendimento das famílias, indicando que pressões de tempo e limitações de recursos podem apresentar-se como motivações de decisões discricionárias simplificadoras da ação pública.

A ideia de que se tem que prevenir as inconsistências reflete-se na própria percepção dos entrevistadores sobre as famílias cadastradas. Embora relatem situações de empatia com os cidadãos, em vários momentos os entrevistadores narraram que os usuários omitem informações. Confirmaram que pedem documentação comprobatória de renda, mas que nem todas as famílias apresentam, o que dificultaria a entrevista. Sem comprovação de renda, seria mais difícil confiar no usuário, necessitando utilizar estratégias outras para a verificação da veracidade da informação. Mencionaram inclusive que existem entrevistadores com capacidades diferentes de “extrair a verdade” dos usuários. Assim, é possível identificar que a busca por evitar inconsistências motiva os entrevistadores a adotarem, no momento da interação, estratégias que podem intimidar os usuários. Essas estratégias, não formalmente previstas pela política pública, podem reforçar relações de assimetria entre burocratas e cidadãos e contribuir para a perpetuação de práticas cotidianas baseadas na desconfiança e no julgamento moral dos usuários.

Esse conjunto de práticas indica algumas situações que requerem atenção: *i*) a justificativa de se realizar uma ação preventiva de qualificação dos dados motiva a gestão municipal a desenvolver um procedimento contrário às orientações do MDS; *ii*) esse procedimento parece reforçar relações de desconfiança com o cidadão que está sendo atendido; e *iii*) tal desconfiança pode motivar práticas que reforçam assimetrias entre o burocrata e o usuário.

Como apresentado, os procedimentos adotados na linha de frente para prevenir fraudes podem até parecer úteis para resolver casos isolados. Porém, trata-se de ação assistemática – sobretudo quando comparada aos esforços padronizados de averiguação do PBF estabelecidos pelo governo central –, cuja execução implica potenciais desigualdades de acesso ao benefício. A escolha por um

procedimento e não por outro indica representações sobre os usuários – podem omitir renda, e são práticas que definem o Estado para o burocrata e para o cidadão. São práticas que podem reproduzir desigualdades, na medida em que exigem requisitos adicionais para o cadastramento ou a atualização cadastral e que reforçam um caráter estigmatizado da pessoa em situação de pobreza.

Esta pesquisa de campo exploratória traz-nos algumas questões importantes: por que alguns procedimentos são adotados para evitar inconsistências e não outros? Como um procedimento de prevenção de inconsistências é percebido como eficaz ou não? Essa percepção de quais procedimentos são mais eficazes tem a ver com a existência, em algum momento, de orientações, seja do MDS, seja de outros atores, indicando essas práticas? Quais os efeitos dos procedimentos de prevenção de inconsistências no estabelecimento de relações de confiança entre burocrata e cidadão?

Evidentemente, os relatos dos burocratas de nível de rua não se restringiram à questão da prevenção de fraudes. Em sua totalidade, demonstraram preocupação com a situação de vulnerabilidade das famílias e evidenciaram critérios de justiça social que embasam os procedimentos adotados. Isso vai ao encontro do primeiro propósito do CadÚnico: o de fornecer dados para a seleção de beneficiários de programas sociais voltados para famílias de baixa renda. Nesse sentido, a pesquisa também possibilitará analisar como, para os agentes implementadores do CadÚnico em diferentes níveis, é possível conciliar a tensão entre proteção/inclusão e controle/exclusão.

REFERÊNCIAS

GOFFMAN, Erving. **Representações do eu na vida cotidiana**. Tradução de Maria Célia Santos Raposo. Petrópolis: Vozes, 1985.

PIRES, Roberto. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 2017.

SABATIER, Paul. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LIPSKY, Michael. **Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

