

MUDANÇAS DE POLÍTICAS E (DES)MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS: O CASO DO CADASTRO ÚNICO

Denise do Carmo Direito

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <denise.direito@ipea.gov.br>.

Natália Massaco Koga

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <natalia.koga@ipea.gov.br>.

Elaine Cristina Licio

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. *E-mail*: <elaine.licio@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2828>

O objetivo deste Texto para Discussão (TD) é compreender como as capacidades estatais foram mobilizadas ou desmobilizadas para atender demandas de mudanças de políticas públicas decorrentes de transformações no contexto político-institucional. Para tanto, analisamos as transformações que impactaram o Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único), desde sua criação em 2001, identificando movimentos de expansão e retração da sua atuação.

Dois conjuntos teóricos nos alicerçaram nas análises, são eles: capacidades estatais e *policy change* – inclusive na direção do desmantelamento. Promovendo o diálogo entre essas literaturas e o modelo proposto por Bauer e Knill (2012), identificamos a cadeia de relações em dois níveis de análise. No primeiro deles, verificamos a relação entre os fatores externos e as mudanças político-institucionais que alteraram a agenda governamental. Na sequência, entre os diversos fatores institucionais, focamos nas capacidades estatais, examinando os processos de construção, mobilização

e desmobilização de suas diferentes dimensões que resultaram conjuntamente em mudanças nos papéis do Cadastro Único.

Para a reconstituição da trajetória do contexto de mudanças do Cadastro Único e identificação dos processos de (des)mobilização de capacidades, esta pesquisa utilizou os relatórios de gestão e os normativos – lei, decretos e portaria – elaborados de 2004 a 2021¹ pelo ministério responsável. Esse material foi codificado a partir do *software* NVivo. De forma complementar, foram realizadas entrevistas para levantar, principalmente, informações sobre o período mais recente, visto que os relatórios, a partir de 2018, passaram a ser menos detalhados.

Adotamos duas estratégias metodológicas, conforme resumido adiante.

- 1) Mapear as (des)mobilizações de capacidades que produzem, reproduzem, estabilizam e também desestabilizam o legado institucional em diferentes contextos.

1. Nota metodológica: antes de 2004, o Cadastro Único não estava ainda integrado de forma consistente a nenhuma política e, dessa forma, não foram identificados relatórios de gestão que mencionassem esse instrumento. De 2004 a 2017, os relatórios de gestão apresentam formato similar. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) é a gestora tanto do Cadastro Único como do Programa Bolsa Família (PBF). Há uma preocupação de detalhar as ações implementadas e fornecer o maior número de informações possíveis sobre o que estava sendo desenvolvido naqueles anos. Ao mesmo tempo que isso permite uma visão mais completa de como essas políticas estavam se desenvolvendo, também acarreta repetição de várias informações ao longo do texto. O Relatório de Gestão de 2018 marcará uma mudança na forma de tratar e apresentar as informações (Brasil, 2019). A partir desse momento, os relatórios adquirem um aspecto de peça publicitária, tanto no seu tratamento gráfico quanto na parte textual. Isso significa que há menos informações sobre o desenvolvimento das capacidades envolvidas, o que inviabilizou a comparação quantitativa das informações via NVivo. No entanto, ainda é possível a análise dos rumos da política, conforme apresentado no decorrer do TD.

SUMEX

- 2) Propor um modelo que ajude interpretar os mecanismos de (des)mobilização de capacidades e seus efeitos na mudança do Cadastro Único.

Propomos responder às perguntas a seguir.

- 1) Quais as transformações no contexto político-institucional enfrentadas pelo Cadastro Único nos últimos vinte anos?
- 2) Quais as capacidades analíticas, operacionais e político-relacionais acumuladas, mobilizadas e desmobilizadas nesse período?
- 3) Houve períodos de expansão, retração ou desmonte do Cadastro Único? De que maneira os fatores contextuais e a (des)mobilização de capacidades afetaram essas mudanças?

O Cadastro Único se consolidou ao longo dos anos como instrumento de seleção dos beneficiários do Bolsa Família e de diversas políticas de combate à pobreza e outras formas de vulnerabilidade sociais. Mas não se restringiu a esse papel, e seu uso não se limitou a ser uma fonte de evidência técnico-instrumental. O cadastro passou a se delinear como uma política pública, adquirindo capacidades administrativas, analíticas e político-relacionais, formação de um corpo burocrático próprio para sua condução, aliado à construção de mecanismos complexos de coordenação interfederativa e intersetorial que permitiram melhor conhecer e atuar diante das condições de vida da parcela mais vulnerável da nossa sociedade.

A análise permitiu reconstituir a trajetória do Cadastro Único a partir de quatro grandes períodos de mudanças político-institucionais e processos de mobilização e desmobilização de capacidades. A mais breve vai de 2001 a 2002 e reflete a sua criação; de 2003 a 2015, tem-se o período de expansão, consolidação, bem como a qualificação dos dados cadastrais; de 2016 a 2018, retrata-se a crise do financiamento e mudança no foco da gestão; o quarto período está relacionado à crise advinda da pandemia da covid-19 e ainda se encontra em aberto. Utilizando o modelo adaptado de Bauer e Knill (2014), evidenciamos, em grande parte da trajetória, um sentido ascendente de desenvolvimento e mobilização das capacidades, assim como de movimento de expansão e complexificação das funções do cadastro. Contudo, a partir de 2019, especialmente

após o advento da pandemia covid-19, são identificados indícios de retração associados à desmobilização das capacidades administrativas e político-relacionais, com queda nas atividades cadastrais e na articulação de programas usuários, mas também um redirecionamento e uma intensificação da mobilização das capacidades analíticas para se evitar erros de inclusão.

O futuro é incerto. Por um lado, há movimentos no sentido de enquadrar o Cadastro Único, simbolicamente, a uma lógica de programa ou política pública, ou ainda, a operacionalização de apenas um programa voltado para a transferência de renda, sinalizando um possível retorno ao começo da sua história. Por outro, paradoxalmente, a pandemia da covid-19 deixou mais evidente a necessidade de se ter o um cadastro de pessoas vulneráveis, que tenha articulação intersectorial e interfederativa, aprimorando as capacidades desenvolvidas e acumuladas ao longo dos anos. Qualquer que seja o cenário, será necessário um grande esforço de aperfeiçoamento do nosso sistema de proteção social para o atendimento da população mais vulnerável, o que passa pelo Cadastro Único, pelos seus usos e suas capacidades.

REFERÊNCIAS

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M. W. *et al.* (Ed.). **Dismantling public policies: preferences, strategies, and effects.** Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

_____. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, Mar. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3Sz8Xi4>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de gestão do Ministério do Desenvolvimento Social – 2018.** Brasília: MDS, 2019.