



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

**A IDENTIFICAÇÃO DE PÚBLICO-ALVO PARA AS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA: O CASO DO CADASTRO
ÚNICO E SEU USO PELAS COALIZÕES DE DEFESA**

JÊNIFFER CARLA DE PAULA NÓBREGA CHAVES

**BRASÍLIA
2021**

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

**A IDENTIFICAÇÃO DE PÚBLICO-ALVO PARA AS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA: O CASO DO CADASTRO
ÚNICO E SEU USO PELAS COALIZÕES DE DEFESA**

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Aluna: Jêniffer Carla de Paula Nóbrega Chaves

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

BRASÍLIA
2021

Chaves, Jêniffer Carla de Paula Nóbrega.

A identificação de público-alvo para as políticas públicas de combate à pobreza: O caso do Cadastro Único e seu uso pelas coalizões de defesa / Jêniffer Carla de Paula Nóbrega Chaves; Paulo Carlos Du Pin Calmon, orientador. – Brasília, 2021.

272, p.: il.

Tese (Doutorado – Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2021.

1. Ciência Política. 2. Políticas públicas de combate à pobreza. 3. Cadastro Único. 4. Coalizões de Defesa. 5. Construção-social de público-alvo I. Calmon, Paulo Carlos Du Pin (orient.). II. Título.

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

**A IDENTIFICAÇÃO DE PÚBLICO-ALVO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE COMBATE À POBREZA: O CASO DO CADASTRO ÚNICO E SEU USO PELAS
COALIZÕES DE DEFESA**

Esta tese de doutorado foi julgada e
aprovada por:

Brasília-DF, 25 de agosto de 2021.

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília (IPOL/UnB) – Orientador

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Universidade de Brasília (IPOL-UnB) – Membro Titular Interno

Prof. Dr. Mauro Guilherme Maidana Capelari
Universidade de Brasília (Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS) – Membro Titular
Externo

Prof. Dr. Luis Henrique da Silva de Paiva
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) – Membro Titular Externo

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho
Universidade de Brasília (IPOL-UnB) – Membro Suplente

DEDICATÓRIA

A finalização de uma tese de doutorado envolve um trabalho árduo de muita dedicação. Essa tarefa fica ainda mais desafiadora em um contexto pandêmico e de isolamento social, como o que vivemos em 2020 e 2021.

Dessa forma, dedico este trabalho para a minha família: minha filha Maria Eduarda, que nasceu em 2020, foi e é a minha maior força; e ao meu marido, amigo, apoio e porto seguro Eduardo. A finalização desta tese só foi possível com o suporte e amor de vocês dois! Muito obrigada!

Dedico também ao meu pai, Aguinaldo, que ainda quando eu era criança me explicou que ‘doutor’ não eram apenas os médicos e advogados, mas sim quem se aventurava na tarefa de estudar por muitos anos, podendo ter diversas formações e profissões. Obrigada por plantar a semente e por sempre me ensinar a confiar que é possível!

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Paulo Carlos Du Pin Calmon, por guiar o desenvolvimento deste trabalho, com toda a atenção e dedicação, e pelo apoio nos momentos diversos da vida de um estudante de doutorado. Um grande mestre que tenho muita admiração! Obrigada por tudo!

Agradeço aos professores do IPOL pelas excelentes aulas e troca de conhecimento, especialmente a professora Rebecca Abers, professor Denilson Coêlho e professor Thiago Trindade. Agradeço também a disponibilidade dos professores Suely Araújo, Mauro Capelari e Luis Henrique Paiva em compor a banca de defesa desta tese de doutorado.

Agradeço a equipe de suporte da secretaria do programa de pós-graduação, em especial a Thaynara Bandeira, sempre tão gentil e buscando nos ajudar em tudo, e a Rebeqa que auxiliou a gravação da defesa online. Agradeço os colegas do Grupo de Pesquisa Instituições e Políticas Públicas - GIPP, pelos comentários e sugestões sempre tão importantes, especialmente ao amigo Eduardo Chaves, parceiro dos trabalhos em dupla e em grupo ao longo da trajetória acadêmica, que me ajudou diversas vezes a utilizar o software NVivo.

A todos os servidores públicos que trabalharam ou trabalham no Ministério da Cidadania e participaram dessa pesquisa, seja elaborando os documentos que foram analisados, seja respondendo as entrevistas e questionários, seja apoiando a construção e validação dos instrumentos da pesquisa. Agradeço, em especial, as minhas chefias que sempre apoiaram o desafio de conciliar a vida de estudante e profissional: Luis Henrique Paiva, Letícia Bartholo, Tiago Falcão, Vinicius Botelho e Walter Emura; a equipe da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro (CGAQC): Gabriela Gerin, Mariana Fernandes e Diego Martins; aos colegas da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Caio Nakashima, Roberta Cortizo e Viviane Silvestre; além da Fernanda de Paula, Greziella da Silva e Tereza Cotta. Obrigada por contribuírem com conhecimento, ricas conversas e apoio ao desenvolvimento desta tese.

Gratidão à minha família: minha filha Maria Eduarda e meu marido Eduardo. Obrigada também ao meu pai Aguinaldo, minha madrasta Ana Cibele, minha mãe Márcia; meus irmãos, Stephanie, Estefânia, Ademar, Aguinaldinho, Emilly e Matheus; minha afilhada Annie, meus amigos Ivonei, Sâmia, Agnes, Sebastiana e Sabrina (minha rede de apoio à distância fundamentais neste último ano).

RESUMO

Esta tese de doutorado analisa o processo decisório de implementação do Cadastro Único e sua dinâmica de mudança, considerando o seu papel na construção social de público-alvo do subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil, para o período de 2005 a 2018 (14 anos). Para o desenvolvimento do estudo, foi utilizado o quadro analítico do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e a *Social Construction and Policy Design* (SCPD), de forma integrada. Utilizou-se metodologia qualitativa, com fontes primárias e secundárias: análise documental, entrevistas e questionários. Os resultados da pesquisa apontaram a existência de duas coalizões: a Coalizão de Focalização como Reforço de Direitos e a Coalizão de Controle. No período de 2005 a 2015, a coalizão Focalização como Reforço de Direitos, dominante, trabalhou de forma colaborativa as demais coalizões para a institucionalização do Cadastro Único e consolidação do seu *policy core* refletido no desenho deste instrumento, quanto à estrutura de implementação descentralizada, público-alvo focalizado com dados autodeclarados pela família no momento do cadastramento, com posterior checagem por meio das ações de Averiguação Cadastral. Esse processo representou uma mudança significativa gradual na trajetória desse instrumento. Para isso, a coalizão contou com duas importantes estratégias: construção social de público-alvo conciliada (opinião pública apoiando o combate à fome, visão ‘dependentes’) e apoio governamental, dada a prioridade presidencial de implementação do Bolsa Família. No período de 2016 a 2018, há alteração na distribuição de poder, sendo que a coalizão de Controle ganha espaço com a mudança de direcionamento político e da opinião pública com foco no combate às fraudes, corrupção e fiscalização das políticas sociais. Quanto às mudanças neste ciclo, observou-se apenas alterações incrementais. O subsistema passa a ter coalizões atuando de forma adversária nesse período, com a construção social de público-alvo debatida, visão ‘desviante’ (quem recebe benefícios sociais, mas não deveria). A pesquisa concluiu que o debate em torno do público-alvo para as políticas de combate à pobreza, anteriormente entre focalização e universalização, é substituído pelo foco nos falsos negativos da identificação de famílias de baixa renda (erro de exclusão, objeto das ações de busca ativa) nos ciclos de 2005 a 2015, alterado para o foco nos falsos positivos (erros de inclusão, objeto das ações de combate às fraudes, fiscalização e controle) no ciclo de 2016 a 2018, representando visões de focalização efetiva e abrangente. Esse último ciclo permanece em aberto, visto que se observou opiniões fragmentadas no *policy core*, quanto às perspectivas e crenças sobre o Cadastro Único e o potencial de implementação de melhorias, frente as ações de integração de bases de dados no Governo Federal.

Palavras-chave: processo decisório, mudanças institucionais; coalizões de defesa; construção social de público-alvo; Cadastro Único; políticas públicas de combate à pobreza.

ABSTRACT

This Ph.D. dissertation analyzes the decision-making process associated with the implementation and changes in the Single Registry for Social Programs (*Cadastro Único para Programas Sociais*), considering its role in the social construction of the target population of the social programs associated with the goal of fighting poverty in Brazil, including the Family Grant Program (*Programa Bolsa Família*), during the period between 2005 to 2018 (14 years). This analysis is built upon a combination of aspects from two of the most used theories of the policy process: the Advocacy Coalition Framework (ACF) and the Social Construction and Policy Design (SCPD). Data was collected from primary and secondary sources: official document, interviews and questionnaires answered by officials in charge of the Single Registry (*Cadastro Único*). The survey results pointed to the existence of two coalitions: the ‘Targeting to Reinforce Rights’ Coalition and the ‘Control’ Coalition. From 2005 to 2015, the dominant coalition ‘Targeting to Reinforce Rights’ worked collaboratively with the other coalitions aiming the institucionalization of the Single Registry and the consolidation of the basic strategy adopted in the design of social programs to fight poverty: adoption of a decentralized implementation structure, combined with a system of targeting families in poverty situation based on self-declared data provided at the time of registration in the social programs, subject to an ex-post verification through a series of cross-checking actions made by government officials at the federal level. This registration process and several other aspects of the Single Registry became subject to a considerable dispute along the years, reflecting different beliefs and values concerning who deserves and should be considered as part of the target population of social programs. Initially, the “Targeting to Reinforce Rights” Coalition prevailed in the policy subsystem adopting two important strategies: (i) attempting to align with public opinion to build up support for social programs aimed to fight poverty and hunger and (ii) embracing the presidential priority to expand as much as possible the Family Grant Program as a way to accelerate the implementation of a social reform agenda. There is a change of political direction in the period after 2016, as a consequence of major changes in government and in policy priorities, with a strong focus on fiscal austerity and fighting corruption. These changes gained public opinion support strengthening the ‘Control’ Coalition who initiate a blitz against the social programs to increase its efficiency, fight fraud, corruption and electoral misuse. Therefore, the Single Registry became under siege and several changes were implemented on its use and composition. The policy subsystem associated with the Single Registry became the adversarial and the focus of many disputes, after years of widespread collaboration among those involved on it. The research concluded that the debate around the definition of the target population for policies to fight against poverty, previously between universalization and targeting, was replaced by the focus on the priority to avoid the existence of false negatives on the identification of low-income families (exclusion error, active search actions) in the cycles from 2005 to 2015, to a new priority to avoid the existence of false positives (inclusion errors, actions to combat fraud and expand control) in the cycle from 2016 to 2018. This last cycle remains open, since observed fragmented opinions in the policy core, regarding perspectives and beliefs about the Single Registry (*Cadastro Único*) future.

Keywords: decision-making process, institutional changes; advocacy coalitions; social construction and policy design; Single Registry; public policies to fight against poverty.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O quadro de análise do ACF.....	18
Figura 2 - Matriz de poder político e construção social de público-alvo no SCPD.....	27
Figura 3 – Fluxo entre processo de cadastramento e visualização de dados no nível nacional	51
Figura 4 – Etapas gerais do processo de Averiguação Cadastral	54
Figura 5 – Linha do tempo Cadastro Único.....	64
Figura 6 – Variáveis explicativas das mudanças na trajetória do Cadastro Único - Visão geral.....	88
Figura 7 – Sistematização prévia do processo decisório do Poder Executivo Federal para o caso do Cadastro Único.....	94
Figura 8 – Nuvem de palavras das frases codificadas no PC1.2.....	119
Figura 9 – Nuvem de palavras das respostas dadas a pergunta aberta “Como você imagina o Cadastro Único daqui a 10 anos?”.....	143
Figura 10 - Coalizões identificadas na literatura para o subsistema de programas sociais de transferência de renda.....	147
Figura 11 – Conformação das coalizões atuante na trajetória do Cadastro Único	150
Figura 12 – Ciclo de consolidação do Cadastro Único – 2005 e período anterior	171
Figura 13 - Ciclo de Consolidação do Cadastro Único – 2006 a 2010	172
Figura 14 – Ciclo de ampliação do uso do Cadastro Único – 2011 a 2015.....	184
Figura 15 - Ciclo de contestação – 2016 a 2018.....	191
Figura 16 - Resumo dos resultados a partir do objetivo geral da pesquisa	228

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Hipóteses do ACF – MUDANÇAS.....	23
Quadro 2 – Hipóteses do ACF – COALIZÕES.....	24
Quadro 3 – Hipóteses do ACF - APRENDIZADO	24
Quadro 4 - Premissas do Social Construction and Policy Design.....	29
Quadro 5 - Proposições para a aplicação do Social Construction and Policy Design	30
Quadro 6 - Sistematização dos três tipos ideais de subsistemas	34
Quadro 7 – Comparação dos quadros de análise do ACF e SCPD	38
Quadro 8 - Uso das informações técnicas e científicas nos subsistemas de políticas públicas.....	40
Quadro 9 - Proposições sobre uso das informações técnicas e científicas no processo das políticas públicas	41
Quadro 10 – Visões de Proteção Social identificadas na tese de Tereza Cotta a partir da experiência do Bolsa Família	44
Quadro 11 – Código de análise	107
Quadro 12 - Principais crenças e atores das coalizões observadas na pesquisa	156
Quadro 13 – Classificação dos atores na trajetória do Cadastro Único – Executivo Federal	158
Quadro 14 – Quadro resumo das mudanças institucionais e variáveis explicativas	164
Quadro 15 – Hipóteses/proposições de coalizão, aprendizado e uso de informações técnicas	207

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Resultado da aplicação do código de análise aos documentos – PC1	118
Gráfico 2 – Resultado da aplicação do código de análise aos documentos – PC2	120
Gráfico 3 – Resultado da aplicação do código de análise aos documentos – PC3	122
Gráfico 4 – Resultado da aplicação do código de análise aos documentos – PC5	124
Gráfico 5 – Idade das pessoas que responderam o questionário via Google Forms.....	126
Gráfico 6 – Sexo das pessoas que responderam o questionário via Google Forms.....	127
Gráfico 7 – Grau de escolaridade das pessoas que responderam o questionário via Google Forms ...	127
Gráfico 8 – Tempo em que trabalha com o Cadastro Único das pessoas que responderam o questionário via Google Forms.....	128
Gráfico 9 – Questão 8: “Na sua opinião, a pobreza e a desigualdade no Brasil são causadas...”	129
Gráfico 10 – Questão 9: “Na sua opinião, políticas de transferência de renda como o Bolsa Família devem ocorrer...”	129
Gráfico 11 – Questão 11: “Em uma escala de 1 a 5, em que 1 é "discordo completamente" e 5 é "concordo completamente": como você avalia a afirmação de que as pessoas em situação de pobreza são facilmente manipuláveis nas campanhas eleitorais?”	131
Gráfico 12 – Questão 13: “Qual a sua opinião sobre a linha de pobreza monetária, calculada a partir da renda autodeclarada pela família no momento do cadastramento?”	132
Gráfico 13 – Questão 14: “Como você vê a focalização do público-alvo do Cadastro Único em famílias de baixa renda?”.....	134
Gráfico 14 – Questão 15: “Na sua opinião, o Cadastro Único é um instrumento...”.....	135
Gráfico 15 – Questão 16: “[...] Na sua opinião, o Cadastro Único deveria...”	136
Gráfico 16 – Questão 17: “Na sua opinião, onde deveria estar a gestão nacional do Cadastro Único?”	137
Gráfico 17 – Questão 19: “Na sua opinião, qual é o momento mais adequado para ações de averiguação cadastral e auditorias na renda autodeclarada no Cadastro Único?”	139
Gráfico 18 – Questão 21: “Como você vê a pauta de interoperabilidade das grandes bases do Governo Federal, como o Cadastro Único e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)?”	141
Gráfico 19 – Número de famílias registradas no Cadastro Único – 2006 a 2020	230
Gráfico 20 - Número de famílias tradicionais e específicas no Cadastro Único	230

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF – Advocacy Coalition Framework

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CAIXA - Caixa Econômica Federal

CGU - Controladoria-Geral da União

COVID19 - Doença do coronavírus

CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CNEFE – Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CPF – Cadastro de pessoas físicas

CRAS – Centro de referência da assistência social

CREAS – Centro de referência especializado da assistência social

DC – *Deep core*

DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

DECAU - Departamento do Cadastro Único

EPPGG – Especialista em políticas públicas e gestão governamental

FEF – Fiscalização dos entes federados

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GESAC - Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão

GFIP - Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social

GTI – Grupo de trabalho interinstitucional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPC-IG - *International Policy Centre for Inclusive Growth*

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MC - Ministério da Cidadania

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MPF – Ministério Público Federal

NIS - Número de Identificação Social

NVIVO – *Qualitative Data Analysis Software*
PBF - Programa Bolsa Família
PBSM – Plano Brasil sem Miséria
PFZ - Programa Fome Zero
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT – Partido dos Trabalhadores
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
RENAVAM - Base Nacional de Veículos Automotores
RF - Responsável pela unidade familiar
RI - Relatório de Informações Sociais
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCPD - *Social Construction and Policy Design*
SE – Secretaria Executiva
SECAD – Secretaria Nacional do Cadastro Único
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança alimentar e nutricional
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SCIELO - *Scientific Electronic Library Online*
SISOBI - Sistema Informatizado de Controle de Óbitos
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
TCU – Tribunal de Contas da União
TSEE - Tarifa Social de Energia Elétrica
V7 – Versão 7 do Cadastro Único
WWP – *World without poverty*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO	14
1.1 - <i>Advocacy Coalition Framework (ACF)</i>	14
1.2 - <i>Social Construction and Policy Design (SCPD)</i>	26
1.3 – Integração e uso de informação no ACF e SCPD	33
1.4 - Pesquisas com ACF e SCPD	43
CAPÍTULO 2 – O CASO DE ESTUDO: CADASTRO ÚNICO	50
2.1 – Criação do Cadastro Único e o debate de construção de seu público-alvo	56
2.2 – Trajetória do Cadastro Único: 2005 a 2018	63
2.2.1 – Ciclo de consolidação: 2005 a 2010	65
2.2.2 – Ciclo de ampliação do uso: 2011 a 2015.....	73
2.2.3 – Ciclo de Contestação: 2016 a 2018	80
CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA	86
3.1 – A pergunta de pesquisa e o modelo analítico do ACF e SCPD.....	86
3.2 – Recorte temporal.....	90
3.3 - Objetivos gerais e específicos.....	91
3.4 - Hipóteses analisadas	91
3.5 – Procedimentos metodológicos	98
3.5.1 – Análise documental.....	99
3.5.2 – Entrevistas e questionários.....	103
3.6 – Código de análise.....	106
3.7 – Procedimentos de análise dos dados	111
CAPÍTULO 4 – RESULTADOS	114
4.1 – Descrição dos resultados quantitativos.....	114
4.1.1 – A aplicação do código de análise às fontes documentais	114
4.1.2 – Resultados dos questionários.....	125
4.2 – Subsistema de políticas públicas de combate à pobreza: coalizões atuantes na pauta Cadastro Único	144
4.2.1 – Conformação das coalizões.....	146
4.3 – Mudanças institucionais e dimensões explicativas	163
4.3.1 – Ciclo 2005 a 2010: Eventos internos para a institucionalização e consolidação do desenho do Cadastro Único	170
4.3.2 – Ciclo 2011 a 2015: Busca ativa e ampliação do uso do Cadastro Único	182
4.3.3 – Ciclo 2016 a 2018: Contestação do Cadastro Único frente à prioridade de maior controle e fiscalização das políticas sociais.....	189

4.4 – Dinâmica do processo decisório	200
CAPÍTULO 5 – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	212
CONCLUSÃO.....	226
CONSIDERAÇÕES FINAIS	237
BIBLIOGRAFIA	240
ANEXOS.....	248
Anexo 1 – Questionário aplicado para as pessoas que trabalham diretamente com o Cadastro Único	248
Anexo 2 – Pessoas entrevistadas com os respectivos cargos/tempo de experiência	258
Anexo 3 – Termo de consentimento das entrevistas	259
Anexo 4 – Cargos de Ministro, Secretário Nacional e Diretor do Cadastro Único de 2005 a 2018	260
Anexo 5 – Programas usuários do Cadastro Único	262
Anexo 6 – Legislação de outros subsistemas referentes a integração de base de dados e simplificação dos serviços.....	265
Anexo 7 – Principais números do Cadastro Único (nº de famílias por faixa de renda, nº de pessoas e média de inclusões e atualizações cadastrais por mês no ano de 2018):	268
Anexo 8 – Lista de documentos analisados na tese	269
Anexo 9 – Livros organizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social em parceria com outros órgãos e/ou instituições.....	272

INTRODUÇÃO

Esta tese de doutorado analisa o processo decisório da implementação do Cadastro Único e sua dinâmica de mudança, considerando o seu papel na construção social de público-alvo do subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil.

Estudos sobre o processo decisório nas políticas públicas envolvem uma diversidade de caminhos de pesquisa, perpassando as escolhas feitas da concepção até o processo de implementação, fluxos de permanência e mudança, com diferentes atores, órgãos, instituições, níveis de governo, disputas, debates, contexto socioeconômico e político. O estudo do subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome não é diferente. Desta forma, para esta pesquisa, foi escolhido uma das partes estruturantes para a identificação de público-alvo desse subsistema, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

O Cadastro Único, criado em 2001, é o instrumento de identificação e caracterização da população de baixa renda¹. Por meio de processo de cadastramento desse instrumento, que envolve a realização de entrevista, preenchimento dos formulários e digitação dos dados no sistema, são coletadas informações de identificação da pessoa, de sua composição familiar, características do domicílio em que vive e vinculação a grupos populacionais tradicionais e específicos, como famílias indígenas e quilombolas. A entrevista é realizada diretamente com a família, em todos os municípios brasileiros, em geral, pelas equipes da assistência social, e posteriormente os dados dos formulários são digitados no sistema nacional de inclusão e atualização dos dados (Sistema do Cadastro Único). Esse processo de cadastramento é de responsabilidade dos governos municipais, a partir das diretrizes do Governo Federal.

Conforme dados do Relatório de Informações Sociais (RI), disponibilizado via internet pelo Ministério da Cidadania (MC), no mês de setembro de 2019, existiam 27.796.543 famílias inscritas no Cadastro Único, o que corresponde a 74.063.916 pessoas cadastradas². A partir das informações registradas em seu sistema e base de dados, os programas, políticas e serviços

¹ São consideradas famílias de baixa renda aquelas que têm renda familiar per capita de até meio salário mínimo ou renda familiar total de até três salários mínimos, conforme estabelece o Decreto nº 6.135/2007.

² Consulta realizada no site: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>, no dia 22/12/2019. Para a lista completa de programas e políticas sociais, ver anexo 5.

selecionam o público-alvo de suas ações. Atualmente, há mais de 20 políticas³ no nível federal que o utilizam, sendo a principal o Programa Bolsa Família (PBF).

O Programa Bolsa Família é a principal estratégia governamental de combate à fome e a pobreza no Brasil. É um programa de transferência de renda com condicionalidades destinado as famílias pobres (renda familiar per capita de até R\$ 178,00). O programa foi criado em 2003 e, para seleção e manutenção dos benefícios, as famílias precisam manter seus dados atualizados no Cadastro Único e cumprir as condicionalidades de saúde, educação e assistência social. Conforme dados do Relatório de Informações do Ministério da Cidadania: “O PBF beneficiou, no mês de outubro de 2019, 13.505.758 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 189,86”⁴.

O Cadastro Único e o PBF eram coordenados nacionalmente pela mesma Secretaria no Ministério da Cidadania até início de 2019, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). Posteriormente, o Departamento do Cadastro Único (DECAU) foi transferido para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), onde ficou até 2020 e depois criou-se uma Secretaria específica para gestão do Cadastro Único, vinculada diretamente a Secretaria Executiva do Ministério da Cidadania, devido à demanda da implementação do Auxílio Emergencial Financeiro⁵ (apoio financeiro à população sem renda devido a pandemia mundial de coronavírus – COVID19) no ano de 2020.

Foi com o Bolsa Família que o Cadastro Único se fortaleceu como instrumento de seleção de público-alvo, implantado nacionalmente, conforme será apresentado em capítulo específico. Desta forma, há muitas regras e procedimentos de ambas as ações que se confundem entre o que é do Cadastro Único e o que é do Bolsa Família, reduzindo-o muitas vezes na fala do senso comum como apenas a base de dados do PBF.

O Cadastro Único contém um conjunto de elementos estruturantes que organiza e padroniza a identificação das famílias em situação de pobreza no Brasil, para que estas possam acessar os benefícios e serviços dos programas sociais, por meio dos seguintes componentes (adaptado de CHAVES, FERNANDES, MARTINS e GERIN, 2018):

³ Consulta realizada no site: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programas-e-beneficios>, no dia 22/12/2019.

⁴ Consulta realizada no site: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>, no dia 22/12/2019

⁵ Criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que “estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.”

a) **Base de dados** nacional constantemente atualizada pelas ações de inclusão e atualização cadastral realizada nos municípios, com mais de 75 milhões de pessoas registradas em 27 milhões de famílias, com dados de caracterização do domicílio e família (endereço, renda familiar per capita, despesas, acesso à serviços básicos), e de cada pessoa (identificação, documentação, escolaridade, trabalho, deficiência e vinculação a grupos populacionais tradicionais e específicos);

b) Instrumentos próprios de cadastramento, padronizados nacionalmente (formulários e sistema): **formulários** específicos de cadastramento para a realização de entrevistas com as famílias de baixa renda e um **sistema online** de inclusão e atualização de dados desenvolvido e mantido pela Caixa Econômica Federal (também responsável pelo processamento dos dados cadastrais digitados pelos municípios e atribuição do Número de Identificação Social (NIS) a cada indivíduo incluído no Cadastro Único), a partir das regras definidas pelo Ministério da Cidadania;

c) **Implementação descentralizada**: gestão interfederativa com atendimento em todos os municípios brasileiros que são responsáveis por identificar as famílias no território, entrevistá-las, preencher o formulário, digitá-lo no sistema e garantir a atualização periódica dos dados registrados; e estados, que são responsáveis em apoiar os municípios e coordenar as capacitações. O Ministério da Cidadania (antes Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) por meio da Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD), é o gestor nacional do Cadastro Único;

d) **Rede de programas usuários** que utilizam o Cadastro Único para seleção, acompanhamento, monitoramento e estudos, em diferentes órgãos e ministérios. Hoje há mais de 20 programas e políticas sociais que o utilizam no âmbito federal. Além do Bolsa Família, como exemplo, há os programas Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), o Programa Minha Casa, Minha Vida, Carteira do Idoso, Telefone Popular, Isenção de Taxa de Inscrição em Concursos Públicos, Água para Todos e Serviços Socioassistenciais.

As informações registradas no Cadastro Único são autodeclaradas por uma pessoa maior de 16 anos, preferencialmente mulher, que é o responsável pela unidade familiar (RF). O RF informa os dados do seu domicílio e das pessoas que compõem o núcleo doméstico ao entrevistador da equipe de assistência social do município. Não é necessário apresentar comprovantes de renda. As operações de inclusão e atualização cadastral são atividades contínuas, o que permite a dinamicidade dos dados frente a realidade socioeconômica brasileira e a apresentação de um diagnóstico atualizado para uso pelas políticas sociais. Conforme

apontam os pesquisadores Soares, Bartholo e Osório (2019), o Cadastro Único representa um filme dos piores momentos da família (dado que o momento em que a família procura a rede de assistência social para seu cadastramento é o de maior vulnerabilidade), logo, a pobreza é quantificada e caracterizada não em um dado momento, mas sim pelo estoque de famílias que no intervalo da atualização (2 anos) buscaram a rede de assistência social para solicitar o cadastramento, considerando as situações de volatilidade de renda.

O desenho focalizado do Cadastro Único e de renda autodeclarada demanda ações de checagens cadastrais periódicas, intitulado qualificação cadastral. Esse processo abarca atividades anuais de Averiguação Cadastral para a correta identificação e caracterização do público-alvo (análise da focalização e erros de inclusão, com o cruzamento entre os dados de renda declarados no Cadastro Único com outras bases e registros administrativos para identificar indícios de omissão ou subdeclaração da informação de rendimento da família). Também há o acompanhamento de indicadores, como cobertura (alcance de cadastramento a partir das estimativas municipais de famílias pobres) e o tempo de atualização cadastral (as famílias precisam atualizar seus dados a cada dois anos, se não, são convocadas em processo de Revisão Cadastral) (BRASIL, 2017a).

Nos últimos anos, especialmente após a mudança de governo ocorrida em 2016 (o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em que assume o vice-presidente Michel Temer), contexto de restrição orçamentária, racionalização do gasto público, combate à corrupção, avanços tecnológicos das plataformas de *big data*, interoperabilidade e integração de dados (para a melhoria dos serviços ao cidadão, maior controle das políticas governamentais, unificação dos vários registros de dados e organização das informações dos beneficiários das políticas públicas), amplia-se a demanda sobre as ações de fiscalização, em especial, do Programa Bolsa Família, principal usuário das informações registradas no Cadastro Único. O que resulta no próprio questionamento quanto ao papel do Cadastro Único em identificar quem realmente está em situação de pobreza. Esse debate reforça a atuação estratégica deste instrumento pelos diferentes atores no subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome para questionamentos sobre quem são (e quem deveria ser efetivamente) os beneficiários dessas políticas sociais.

Entende-se como subsistema um tópico ou tema do processo da política pública, unidade semiautônoma, com abrangência territorial, onde os atores buscam influenciar de forma direta ou não o andamento, escopo e resultados dessa política, utilizando-se de estratégias e recursos

específicos para afetar os períodos de permanência e mudança (incrementais ou significativas) (SABATIER e WEIBLE, 2018).

Para esta tese, o subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome é onde o Cadastro Único se insere, abarcando todas as políticas que utilizam as suas informações para seleção, acompanhamento e monitoramento de seu público-alvo. Também são parte outros atores que buscam influenciar as ações desse subsistema, como os órgãos de controle que atuam nas frentes de auditoria, a mídia e opinião pública com diferentes percepções quanto o público em situação de pobreza, outros ministérios para análise da intersecção e cobertura das políticas públicas e avaliação da economicidade, eficiência e efetividade como o Ministério da Economia, Casa Civil e institutos de pesquisa.

Cada um desses usos tem potencial para desenvolvimento de estudo próprio, dado que terá atores e coalizões específicas atuando para influenciar o andamento e os fluxos de permanência e mudança. No entanto, se o objetivo for o questionamento do público-alvo das políticas públicas desse subsistema, a atuação da coalizão recai (mesmo que indiretamente) sobre o Cadastro Único, que é o instrumento para este fim na identificação das pessoas que serão beneficiários das ações de combate à pobreza no âmbito federal, por isso, este instrumento foi escolhido como estudo de caso.

O uso do dado, informação e conhecimento sobre o Cadastro Único é feito por diversos órgãos, atores e distintas finalidades, abarcando um conjunto de interpretações, aplicações, enquadramento e narrativas, em relação à definição e especificidades de identificar e caracterizar a pobreza adequadamente (público-alvo). Esse uso também pode gerar questionamentos quanto ao papel do Cadastro Único e sua qualidade (desenho, função e processo de implementação nessa identificação de potenciais beneficiários).

Os diferentes usos ilustram como o Cadastro Único, apesar de, no discurso, aparecer nos bastidores da implementação de políticas sociais, sobretudo do Bolsa Família, é um caso emblemático em relação à focalização do público-alvo de todas as políticas públicas de combate à pobreza no Brasil, e seu uso não se limita a fonte de evidência técnico-instrumental, mas também político-social (KOGA, VIANA e MARQUES, 2020). A partir de seus dados e informações, as coalizões podem utilizá-lo como recurso e estratégia para mobilizar mudanças nas políticas sociais que o utilizam.

O estudo desta tese parte da premissa de que a implementação do Cadastro Único traz para o debate a construção social do público-alvo adequado para as políticas públicas de combate à pobreza. O seu uso pelos atores em diferentes contextos, pode justificar ou alterar as

crenças das coalizões de defesa no subsistema das políticas públicas para a população de baixa renda e alimentar a imagem do que é pobreza e das políticas necessárias para combatê-la. Dessa forma, a pergunta que guia essa pesquisa é “Quais variáveis explicam as principais mudanças institucionais do Cadastro Único e o seu processo decisório?”.

Como suporte para o desenvolvimento deste estudo será utilizado o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e a *Social Construction and Policy Design* (SCPD), de forma integrada.

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) tem como conceitos-chaves as coalizões e o subsistema. A premissa do quadro é de que os atores se agrupam em coalizões por meio de seu conjunto de crenças e valores compartilhados e agem para influenciar o andamento de determinada política pública a partir dessas concepções. Desta forma, o estudo das mudanças nas políticas públicas no subsistema deve considerar um período de, no mínimo, 10 anos, dada a estabilidade dessas crenças.

A *Social Construction and Policy Design* (SCPD) analisa como determinadas políticas públicas têm mais ou menos atenção dentro do governo, a depender da imagem do público-alvo e da percepção de seu poder. A premissa desse modelo analítico é de que o desenho da política pública está relacionado à construção social da população alvo.

A proposta é integrar os quadros explicativos do ACF e SCPD, incluindo o uso das informações técnicas, na compreensão da dinâmica do processo decisório das mudanças observadas no Cadastro Único, que é o instrumento onde se reflete o debate do público-alvo das políticas sociais de combate à fome, sendo essa a principal contribuição desta tese.

Quando se observa esses dois quadros de forma integrada, especialmente para o caso escolhido: o Cadastro Único, constata-se que a essência desse instrumento tem um papel fundamental para as políticas públicas de combate à pobreza e desenvolvimento social, na medida em que aponta uma direção ao desenho das políticas que compõe esse subsistema: Qual o público-alvo a ser identificado e caracterizado? Quem é este público em situação de pobreza no Brasil, onde se localizam e quais dados serão considerados para a sua seleção em políticas e programas sociais? Como será mapeada a vulnerabilidade socioeconômica: renda autodeclarada com checagens, preditores de renda ou integração de registros administrativos? Qual a periodicidade mais adequada para a atualização dos dados cadastrais? Qual a perspectiva de focalização: economia e eficiência do gasto público ou privação de direitos sociais históricos e estruturais? Programas sociais universais ou focalizados? Estas são algumas das questões que estão no cerne do desenho do Cadastro Único e são fundamentais para a compreensão de toda a estratégia mais ampla do subsistema das políticas sociais de combate à fome e pobreza.

Questões que orientaram e orientam o processo decisório de implementação e mudança desse instrumento escolhido como caso de estudo.

Cada ator no processo decisório tem visões de mundo para estas perguntas que abarcam o entendimento sobre qual o problema a ser enfrentado pelo Estado, sua possível solução, os instrumentos necessários e a construção social da pobreza considerada, a depender das pressões internas e externas. Para isso, o uso da informação destaca-se como estratégia e recurso da coalizão, especialmente em um contexto de ampliação do uso de soluções de grandes bases de dados (*big data*) por diversos órgãos governamentais.

A combinação de teorias e *frameworks* em estudos de políticas públicas tem o potencial de trazer novas perspectivas e análises. A escolha do apoio do ACF e SCPD integra explicações sobre o papel da construção social de público-alvo (famílias em situação de pobreza para o estudo de caso do Cadastro Único), e sua influência no desenho da política pública, nas crenças das coalizões, na seleção e uso de informações técnicas e na dinâmica do processo decisório das mudanças.

A pesquisa desenvolvida nesta tese observa as coalizões já identificadas na literatura para os programas de transferência de renda e das estratégias de combate à fome: renda incondicionada (renda básica de cidadania, inclusão produtiva (capital humano), segurança alimentar, perspectiva de direitos socioassistenciais e gasto social (TOMAZINI, 2013; COTTA, 2009)), mas sob a ótica da identificação de público-alvo, por meio do estudo de caso do Cadastro Único.

No período de 1991 a 2003 a literatura aponta a atuação das coalizões de renda incondicionada (perspectiva universal de renda básica de cidadania), de segurança alimentar e nutricional (perspectiva do Programa Fome Zero, com foco na alimentação adequada) e capital humano/inclusão produtiva (perspectiva da transferência de renda condicionada a educação para a quebra do ciclo de pobreza) (TOMAZINI, 2013). Já no período de 2003 a 2009 além dessas três coalizões, aponta-se visões de proteção social quanto à perspectiva de direitos socioassistenciais (caráter estrutural da pobreza e fragilidade dos vínculos sociais e familiares) e de gasto social (metáfora do cobertor curto e ótica da focalização para eficiência) (COTTA, 2009). O estudo desenvolvido dialoga com essas coalizões, considerando o papel do Cadastro Único para a definição adequada do público-alvo para as ações de transferência de renda (que são parte do conjunto de programas e políticas sociais que utilizam esse instrumento). A tese analisará cada mudança identificada na trajetória do Cadastro Único e os atores e coalizões envolvidas, observando a transformação do debate, antes em torno da focalização e

universalização, para a discussão dos falsos negativos da identificação de famílias e baixa renda (erros de exclusão, pessoas em situação de pobreza ainda não identificadas pelo Cadastro Único), para os falsos positivos (erros de inclusão, pessoas identificadas no Cadastro Único, mas que não estão hoje em situação de pobreza – mesmo que estivessem em um outro momento), consolidando a focalização como estratégia após 2005, mas entre uma visão abrangente e ampla para uma visão efetiva e imediata.

O modelo do ACF tem aplicação crescente no mundo, a partir de diversos temas e contextos. Em balanço de publicações considerando o período de 2007 a 2014, foram apontados 161 artigos, com aplicação predominante nas áreas de meio ambiente e energia, saúde, educação, ciência e tecnologia e políticas sociais (MA et. al., 2020; PIERCE et. al, 2017). No Brasil, conforme balanço de pesquisas apresentado por Capelari, Araújo e Calmon (2015) as áreas predominantes de aplicação também são meio ambiente e energia⁶. Pesquisas brasileiras utilizando ACF na área de política social, com foco de estudo nas famílias em situação de pobreza, além da pesquisa referente as políticas de transferências de renda no Brasil e México apontada acima (TOMAZINI, 2013), identificou-se⁷ análise de políticas habitacionais a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida (FERREIRA, 2017) e análise das políticas para a primeira infância (SILVA, 2018).

O quadro do SCPD também tem diversas aplicações. Em revisão das publicações identificou-se mais de 123 estudos, em 12 países, em diferentes áreas de aplicação, principalmente política social, saúde, justiça, imigração, educação, meio ambiente, políticas fiscais e moradia, demonstrando que a teoria perpassa diferentes áreas e questões sociais (PIERCE et. al., 2014). Sendo observado também a aplicação conjunta do SCPD com outras teorias (38% das pesquisas utilizaram outra abordagem em conjunto, conforme aponta Pierce et. al., 2014), incluindo o apoio do ACF (WEIBLE et. al., 2011). No Brasil, identificou-se estudos sobre a construção social de público-alvo do Programa Bolsa Família (SILVESTRE, 2017) e a análise do *policy design* no Programa Mulheres Mil (CORCETTI, 2017).

Não foi encontrado nenhum uso conjunto das duas abordagens (ACF e SCPD) em artigos, teses e dissertações brasileiras.

⁶ As revisões de literatura internacionais apontam que as publicações ainda são tímidas na América Latina, mas isso deve considerar as limitações da língua, dado que essas revisões de literatura publicadas costumam considerar apenas textos em inglês (MA et. al., 2020; PIERCE et. al, 2017).

⁷ Pesquisa realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Biblioteca Eletrônica Científica Online – SCIELO, com o termo “advocacy coalition framework” e “coalizões” para a ACF e “social construction and policy design” para a SCPD.

Neste contexto, o objetivo geral da pesquisa é identificar e explicar as principais mudanças institucionais ocorridas na trajetória do Cadastro Único e o processo decisório envolvido, analisando a construção social do público-alvo em situação de pobreza, a atuação das coalizões (recursos e estratégias), em especial quanto ao uso das informações técnicas, ao longo do período de 2005 a 2018 (14 anos).

Os seguintes objetivos específicos guiam este trabalho:

- Identificar as coalizões atuantes sobre o Cadastro Único no subsistema de políticas públicas de combate à pobreza, a partir das crenças dos atores (*policy core*), posicionamento e estratégia básica de atuação em cada mudança observada;
- Explicar as mudanças ocorridas no subsistema de políticas públicas de combate à pobreza, a partir da revisão histórica do seu instrumento de identificação de público-alvo, o Cadastro Único, no período de 2005 a 2018, e o tipo de mudança (*major* ou *minor*);
- Analisar o processo decisório e a atuação das coalizões em cada ciclo de mudança observada, considerando a construção social do público-alvo do Cadastro Único e o uso de informações técnicas.

Os objetivos específicos desta pesquisa não se limitam à identificação das mudanças institucionais e das coalizões participantes do subsistema de políticas públicas de combate à pobreza atuantes sobre o Cadastro Único, mas também, o mapeamento deste instrumento (seu desenho e aspectos característicos do subsistema) e, principalmente, a análise e explicação do processo decisório dessas mudanças, incluindo o uso de informações técnicas e a construção social do público-alvo: famílias em situação de pobreza no Brasil, a partir dos quadros do ACF e SCPD.

O processo das políticas públicas é dinâmico e envolve um conjunto de regras formais e informais (instituições), atores (cada qual com seu sistema de crenças e valores), contexto social, econômico e político. Analisar a forma como os processos decisórios ocorrem nas políticas públicas é de grande importância para a compreensão do processo de construção, mudança e permanência das estratégias governamentais de desenvolvimento social em um contexto de alterações políticas, econômicas e sociais contínuas. Este estudo, partindo do objeto de pesquisa “Cadastro Único” inova ao analisar não apenas uma política social específica que faz uso de suas informações (como o Bolsa Família), mas questões relativas a utilização e interpretação dos dados deste instrumento para a construção e alteração da visão sobre pobreza e seu enfrentamento e, conseqüentemente, para a trajetória de implementação do próprio

Cadastro Único, utilizando-se conjuntamente de dois quadros de análise relevantes na ciência política (ACF e SCPD).

Para essa pesquisa, será o utilizado o período de 2005 a 2018 (14 anos), considerando os marcos importantes para a trajetória do Cadastro Único, com base em trabalho anterior realizado pela autora (com adaptações de CHAVES, 2013). O período será dividido em três ciclos: a) ciclo de consolidação, b) ciclo de ampliação do uso, e c) ciclo de contestação, explicados a seguir:

a) 2005 a 2010: Ciclo de Consolidação do Cadastro Único

Inicia-se com as ações de qualificação dos dados registrados no Cadastro Único para efetivo uso por parte do Programa Bolsa Família (2005) e a consolidação das principais regras institucionais e do desenho de implementação do Cadastro Único, com a edição de Decreto e diversas portarias.

Presidente: Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do MDS: Patrus Ananias de Souza (01/2004 a 03/2010) e Márcia Lopes (03/2010 a 12/2010)

b) 2011 a 2015: Ciclo de Ampliação do Uso

Inicia-se com a implantação nacional efetiva de um novo formulário e sistema do Cadastro Único (padronizando-se os processos de cadastramento em nível federal) e implantação do Plano Brasil Sem Miséria, que definiu o Cadastro Único como a porta de entrada para todas as suas ações, a partir de uma perspectiva de multidimensionalidade da pobreza e busca ativa. Neste período, houve um crescimento significativo do número de programas usuários do Cadastro Único.

Presidente: Dilma Rousseff

Ministro do MDS: Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello

c) 2016 a 2018: Ciclo de Contestação

Inicia-se com o impeachment da presidente Dilma, em que assume o vice Michel Temer. Neste período, há uma operação específica do Ministério Público Federal (MPF) chamada raio-X Bolsa Família que teve grande repercussão na mídia e opinião pública, junto com outras demandas dos órgãos de controle, sobretudo a Controladoria-Geral da União (CGU), que levantou questionamentos quanto à qualidade do Cadastro Único para efetivamente identificar as famílias mais pobres do Brasil, a partir do modelo de autodeclaração com checagens *a posteriori*.

Presidente: Michel Temer

Ministro do MDS: Osmar Gasparini Terra (05/2016 a 04/2018) e Alberto Beltrame (04/2018 a 01/2019)

O aprofundamento dos fatos históricos de cada um desses períodos será apresentado no capítulo dois. Essa divisão em ciclos organiza a pesquisa para a análise das fontes de dados e a compreensão mais ampla das mudanças e decisões sobre o Cadastro Único no debate da construção social de público-alvo.

Como o Cadastro Único é utilizado por diversas ações e programas, distribuídos em diferentes ministérios, órgãos e atores, sua configuração acaba definindo a forma de fazer da política social de combate à pobreza no Brasil. Seus dados são amplamente utilizados pelas diferentes coalizões, a partir de seus posicionamentos, valores e crenças, para legitimar ações que contribuem para a manutenção e mudança destas próprias políticas. Ou seja, ao mesmo tempo em que o Cadastro Único é um instrumento para a seleção de público-alvo, pode ser utilizado pelos atores como fonte de informações para o subsistema de política social brasileira, para justificar, confirmar ou modificar a estratégia nacional de governo para estas ações.

A definição de um público-alvo reflete escolhas e decisões políticas que abrangem não apenas um plano de governo, mas também as instituições, os diversos atores e a imagem que estes têm sobre o público-alvo a ser atendido. O conhecimento, como construção social, pode influenciar o processo de tomada de decisão e reforçar ou alterar a visão de mundo dos atores sociais, em graus variáveis a depender do quão enraizadas sejam essas crenças e valores. A compreensão sobre a história e desenvolvimento do Cadastro Único, as perspectivas de futuro e seu uso por parte das coalizões, são de grande relevância para a compreensão da estratégia de governo frente as ações de desenvolvimento social e combate à pobreza.

A forma como os dados do Cadastro Único é utilizada nas diversas coalizões para impulsionar ou constringer mudanças, impacta diretamente nas estratégias de combate à pobreza no Brasil. Neste contexto, é importante investigar a dinâmica e o fluxo do processamento e uso das informações registradas no Cadastro Único, especialmente com a ampliação das demandas da sociedade para as ações de combate às fraudes, fiscalização e controle das políticas sociais e pauta de integração e interoperabilidade de bases de dados, documento nacional único, questões tecnológicas e racionalização das operações e serviços públicos com foco no cidadão (LEITE et. al. 2017). Além da busca de uma identificação de público-alvo cada vez mais assertiva e com número cada vez menor de falsos positivos. Esses temas podem representar oportunidades de alteração e revisão do Cadastro Único para as diferentes coalizões.

Analisar o caso do Cadastro Único a partir da integração dos quadros do ACF e SCPD, explorando o uso das informações técnicas, abarca diversas possibilidades de estudo no universo do subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à pobreza. De um lado, a construção social das famílias em situação de pobreza está refletida nas crenças das coalizões, por meio das visões de mundo compartilhadas com os atores sociais. Do outro lado, a imagem de como o Estado compreende o público-alvo foco da sua ação está no desenho da política pública e seus parâmetros relativamente estáveis, como a pobreza é percebida como um problema e suas possíveis soluções, os valores culturais e estrutura social básica e legal. Há também a pressão dos eventos externos, como a opinião pública, afetando toda a estrutura do subsistema. Como as coalizões farão uso dessas variáveis, observando as oportunidades e limitações de recursos para responder de forma proativa ou reativa as mudanças, depende das estratégias de atuação, com destaque ao uso da informação técnica, conforme será analisado neste estudo.

Para o desenvolvimento da pesquisa desta tese de doutorado, foram utilizadas fontes de dados primárias e secundárias, utilizando-se metodologia qualitativa por meio da análise documental, seguida da realização de entrevistas e aplicação de questionário com os servidores que atuam diretamente com a gestão federal do Cadastro Único no âmbito do Ministério da Cidadania. As fontes de dados abarcam 50 documentos analisados (entre relatórios do Ministério da Cidadania e dos órgãos e controle sobre o Cadastro Único, totalizando 4.350 páginas de leitura e análise), 6 entrevistas com atores que ocuparam cargos importantes na trajetória do Cadastro Único (nível secretário, diretor e assessoria) e um questionário com 23 perguntas, sendo 18 fechadas e 5 abertas, encaminhado a 21 pessoas que trabalham diretamente com o Cadastro Único. Todas as fontes foram lidas e codificadas com o auxílio do *software* NVIVO 12, utilizando-se como apoio um código de análise para identificação das crenças das coalizões.

A tese está estruturada em cinco capítulos, além desta introdução e conclusão. Primeiramente serão apresentados os quadros de análise que serão utilizados: o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e *Social Construction and Policy Design* (SCPD).

Depois, no capítulo dois, será apresentado o caso escolhido para a pesquisa: o Cadastro Único, com breve revisão do seu histórico, da criação em 2001 até 2018. Optou-se por incluir um capítulo específico de apresentação da trajetória do Cadastro Único com o objetivo de contribuir para registro da memória deste instrumento e compreensão das escolhas

metodológicas da tese, visto que ainda são limitadas as publicações e estudos que focam especificamente no Cadastro Único, para além do seu uso pelo Bolsa Família.

O capítulo três apresenta a descrição da metodologia utilizada, com a apresentação da pergunta de pesquisa e modelo analítico do ACF e SCPD, recorte temporal, objetivos geral e específicos, hipóteses selecionadas, procedimentos metodológicos e de análise de dados (descrição da análise documental, entrevistas e questionários, construção do código de análise e procedimentos analíticos).

No capítulo quatro estão os resultados da pesquisa divididos em cinco seções. A primeira descreve os quantitativos da aplicação do código de análise e dos questionários. A segunda apresenta as coalizões identificadas, apontando as principais características do subsistema. A terceira explica as mudanças institucionais da trajetória do Cadastro Único, a partir dos três ciclos temporais propostos nesta introdução. A quarta descreve o processo decisório das mudanças, considerando as estratégias utilizadas pelas coalizões observando a construção social de público-alvo e uso de informações técnicas. Por fim, a quinta seção, retoma as hipóteses selecionadas para o estudo.

O capítulo cinco apresenta a discussão dos resultados apresentados no capítulo quatro, com a descrição dos avanços, potencialidades, desafios e limitações da pesquisa, a partir da comparação com os estudos já realizados sobre ACF e SCPD aplicados às políticas sociais voltados a população de baixa renda e sobre o Cadastro Único.

Também foi incluído uma seção, intitulada ‘Considerações Finais’ com um balanço da pesquisa desenvolvida nesta tese, as limitações e agenda de estudos complementares.

CAPÍTULO 1 – REFERENCIAL TEÓRICO

O capítulo apresenta a revisão de literatura do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e *Social Construction and Policy Design* (SCPD), destacando o uso das informações técnicas e científicas para estes dois quadros de análise e o potencial de compreensão conjunta para o estudo do subsistema de políticas públicas de combate à pobreza, a partir do caso do Cadastro Único.

Dentre os diversos caminhos para o estudo do processo decisório das políticas públicas e seus ciclos de mudança, a pesquisa apoiou-se nas abordagens do ACF e SCPD principalmente por dois motivos. Primeiramente, esses quadros analisam a política pública na sua multidimensionalidade, abarcando a diversidade de atores envolvidos e suas diversas crenças e atuações, bem como o papel do contexto socioeconômico e político (prioridades de governo) e da sociedade, ou seja, ambos os quadros pressupõem que as políticas públicas são resultado de uma construção social e política, conforme será explorado neste capítulo. Em segundo lugar, a escolha desses quadros considera o potencial de inovação e complementariedade das duas abordagens, dado que dentre as diversas políticas públicas do Governo Federal, o combate à pobreza é um tema que tem grande atenção, logo a construção social do público-alvo de quem são as famílias pobres no Brasil é ponto de debate para as coalizões na tentativa de direcionamento, permanência e mudança dessas políticas.

O capítulo está organizado em quatro seções. A primeira seção apresenta o ACF, suas premissas básicas, avanços, desafios e hipóteses. A segunda seção apresenta a SCPD, as principais características do quadro de análise, a classificação da construção social de público-alvo, premissas e proposições. A terceira seção apresenta o potencial do uso compartilhado do ACF e SCPD para pesquisas na área de ciência política, destacando o papel das informações técnicas e, por fim, a quarta seção apresenta as pesquisas e estudos na área de política social, especificamente sobre pobreza, utilizando ACF e SCPD. Com este percurso, apresentou-se o referencial teórico escolhido para o desenvolvimento da tese e o caminho para aplicação integrada dos quadros de análise.

1.1 - *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

O *advocacy coalition framework* (ACF) foi desenvolvido na década de 80 por Sabatier e Jenkins-Smith como uma alternativa para estudar o processo político para além do ciclo das

políticas públicas e, ao longo dos anos, ganhou importantes aprimoramentos e aplicações. Sua origem remonta aos estudos de *policy process*, após 1950, e representa um avanço para as pesquisas focadas nas instituições governamentais e comportamento político, tradicionais da Ciência Política (JENKINS-SMITH, NOHRSTEDT, WEIBLE e INGOLD, 2018), e das teorias de escolha racional e teoria pluralista do Estado (SABATIER, 1993).

O ACF é um quadro de análise (e não uma teoria propriamente dita – OSTROM, 2007⁸) que estuda o processo das políticas públicas por meio dos conceitos de subsistema e coalizões. O estudo do ACF compreende a análise de um período de, no mínimo, 10 (dez) anos, considerando a estabilidade dos sistemas de crenças de cada coalizão, conforme será detalhado nessa seção.

Para o ACF, políticas públicas são concebidas e implementadas a partir de subsistemas que têm uma dimensão temática (o caso das políticas públicas de combate à pobreza, por exemplo) e localizada (nacional, municipal, estadual, etc.) e são formados por diversos atores sociais que, a partir de crenças e valores são agrupados em coalizões com o objetivo de influenciar determinada política pública, conforme aponta Sabatier (1988, p. 133):

Within the subsystem, it is assumed that actors can be aggregated into a number of advocacy coalitions composed of people from various organizations who share a set of normative and causal beliefs and who often act in concert. At any particular point in time, each coalition adopts a strategy(s) envisaging one or more institutional innovations which it feels will further its policy objectives.

A estrutura de crenças é o elo entre os membros de uma coalizão, onde estão as visões de mundo, valores, as prioridades e percepções quantos aos problemas e soluções para as políticas públicas, que afiliam os atores informalmente, conforme aponta Weible e Ingold (2018, p. 333):

Coalition associates are informally affiliated in that they do not necessarily sign a formal document to participate. What holds coalition associates together are similar beliefs, worldviews and ideologies. Actors of the same coalition usually agree upon problem attributes, policy solutions or policy instruments, and whether there should be government intervention.

As crenças de cada coalizão de atores são hierarquizadas e classificadas em três categorias: *deep (normative) core* (DC), referente às crenças fundamentais, base da visão de

⁸ Elinor Ostrom (2007, p. 25) diferencia os conceitos de “Frameworks” que geram questões para a análise de arranjos institucionais, “teorias” que são premissas de estudos e “models” que são premissas referentes a um contexto específicos de variáveis e parâmetros.

mundo das pessoas; *near (policy) core* (PC), referentes as posições políticas fundamentais e estratégias básicas de atuação; e *secondary aspects* (SA), referentes as decisões instrumentais e busca de informações, que variam quanto à suscetibilidade à mudança, sendo as crenças do DC mais difíceis de terem alterações ao longo do tempo (SABATIER, 1988).

É pelo sistema de crenças que é possível identificar os agrupamentos de atores em coalizões, que são diversos e podem ser governamentais (de diferentes poderes e entes federados) ou não, como jornalistas, pesquisadores, grupos de interesse; e desempenhar diferentes papéis no processo decisório de uma política pública. Os atores são peça importante na análise das políticas públicas e podem ser classificados em: principais, secundários, *policy brokers* (foco em reduzir conflitos e buscar consenso), *policy entrepreneurs* (promovem uma ideia, problema ou solução específica) (KINGDON, 2011) e cidadãos gerais interessados na temática do subsistema (WEIBLE e INGOLD, 2018). Cada ator no processo das políticas públicas atua a partir de uma visão de mundo, valores e percepções sobre quais são os problemas, possíveis soluções e instrumentos adequados para resolvê-los. Na medida em que esses atores se agregam em coalizões ganham força no processo de influência na trajetória de uma política pública.

Importante ponderar também que nem todos os atores participantes do subsistema fazem parte de uma coalizão. Há atores que estão no processo da política pública pelo papel a ser desempenhado (ocupam cargos específicos) ou por terem determinada habilidade ou acesso à informação e, não necessariamente têm posicionamentos claros em determinada disputa (SABATIER, 1988). Um exemplo são os servidores públicos federais, a burocracia de médio escalão, que podem atuar como membro ativo de determinada coalizão, mas também como *policy brokers*, conforme pondera Sabatier (1988, p. 141):

The distinction between ‘advocate’ and ‘broker’ is, however, a continuum. Many brokers will have some policy bent, while advocates may show some serious concern with system maintenance. [...] While high civil servants may be brokers, they are also often policy advocates – particularly when their agency has a clearly defined mission.

O papel do servidor público pode tanto apontar problemas e alternativas (KINGDON, 1984), como exercer um apoio especializado, advogando para programas e políticas específicas, a depender do espaço de negociação e conflito entre as coalizões, estrutura de governança da política pública e do contexto político-institucional.

Uma premissa importante do ACF é de que os atores atuam no processo decisório a partir de uma racionalidade limitada e as suas preferências estão relacionadas a maneira como

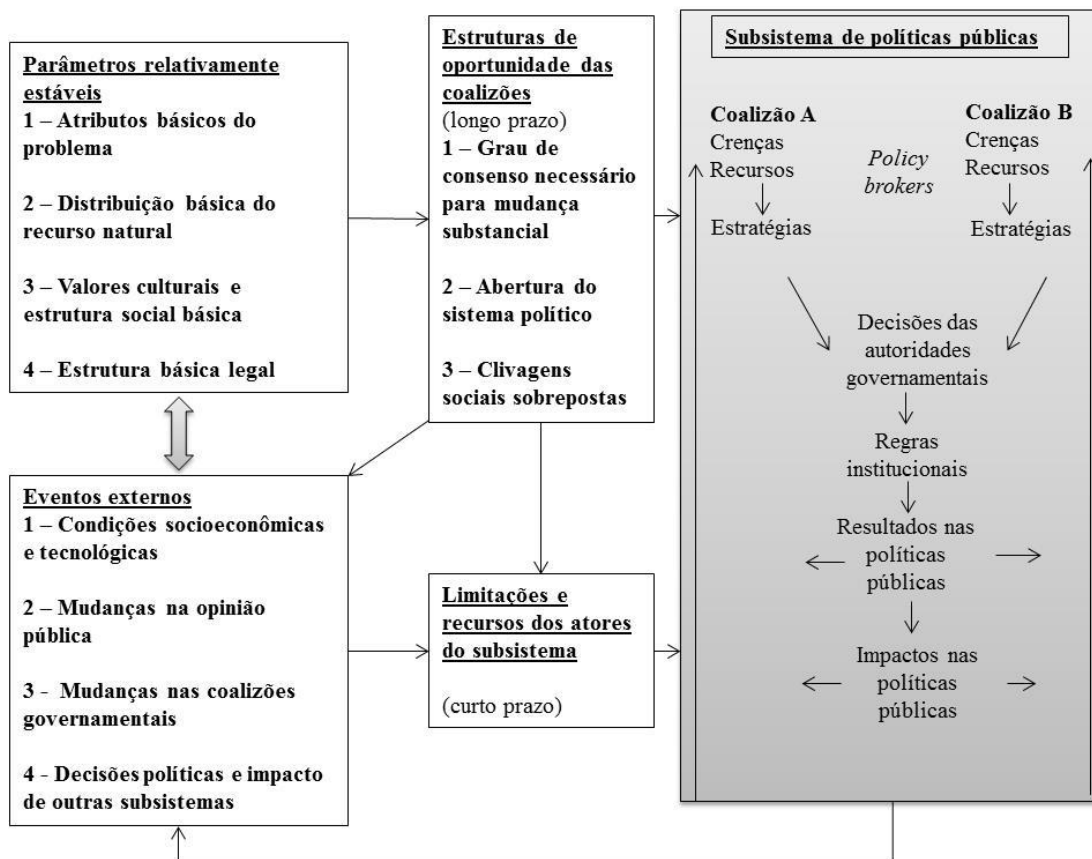
percebem e interpretam o mundo (PEDROSO, 2013; CAPELARI, ARAÚJO, e CALMON, 2015). Ou seja, a avaliação dos problemas, alternativas e efetiva decisão de cada ator no processo de políticas públicas é realizada dentro de um conjunto de crenças, interpretação do mundo e visões de certo e errado, que fazem parte do seu processo de socialização e identidade individual e social, mas também da disponibilidade da informação e capacidade mental de processamento.

Esta premissa tem como origem os estudos de Simon (1957), sobre teoria da escolha e processo decisório, com base na psicologia cognitiva de processamento das informações, em resposta a teoria de racionalidade instrumental (ideia prevalente da análise do comportamento econômico que pressupõe que as pessoas têm preferências completas e transitivas e as ordenam e atuam a partir de uma perspectiva da melhor alternativa, com base no resultado esperado).

Para Simon (1957) o processo decisório envolve racionalidade limitada, dada a limitação das informações recebidas e a capacidade cognitiva de processá-las. O processo da decisão tem a atuação de heurísticas (como a disponibilidade de determinada informação e sua representatividade) e vieses, pressões pessoais e sociais, falta de conhecimento completo de todas as alternativas, preferências e consequências. Conforme aponta Jones (2003), a racionalidade limitada tem quatro princípios: a) princípio da racionalidade pretendida; b) princípio da adaptação; c) princípio da incerteza e; d) princípio das compensações (*trade-off*). O mundo é complexo e apesar da pretensão de racionalidade, o decisor atua a partir de regras, normas e identidade social o qual faz parte (MARCH, 2010), mesmo que pretenda ser o mais racional possível (racionalidade pretendida), precisa se adaptar às demandas externas e temporalidade em que a decisão deve ser tomada (princípio da adaptação), ao conhecimento incompleto (cenário de incertezas) e as compensações cognitivas (considerando a tendência de reforço das ideias já existentes e aceitas na mente de cada um).

No quadro de análise do ACF os subsistemas de políticas públicas são analisados a partir da influência dos eventos externos e parâmetros relativamente estáveis, intermediados pelo nível de conflito/consenso entre as coalizões e das oportunidades e distribuição dos recursos. Conforme diagrama do quadro, cada coalizão do subsistema tem sua estrutura de crenças, recursos e estratégias de atuação com o objetivo de influenciar as políticas públicas, que podem ou não ter seu percurso alterado com estas ações. A figura a seguir sintetiza o processo de análise das políticas públicas a partir do ACF:

Figura 1 - O quadro de análise do ACF



Fonte: Diagrama do ACF, adaptado de: CAPELARI, ARAUJO e CALMON (2015), adaptado de Sabatier e Weible (2007) e WEIBLE E JENKINS-SMITH (2016), adaptado de Weible et. al. (2011).

Os parâmetros relativamente estáveis do sistema referem-se aos atributos básicos da área do problema, a distribuição básica dos recursos naturais, aos valores fundamentais socioculturais e de estrutura social e a estrutura constitucional básica. Neste grupo estão os elementos que definem a política pública, suas regras, procedimentos e estrutura legal, seu público-alvo e estratégia de atuação.

Os eventos externos referem-se às mudanças nas condições socioeconômicas e tecnológicas, mudanças na opinião pública, mudanças nas coalizões governamentais, decisões políticas e impactos em outros subsistemas. Estes fatores combinados à estrutura de oportunidade, distribuição de recursos, e as relações do subsistema, com uma ou mais coalizões (com seus próprios recursos, sistemas de crenças e estratégias de atuação), intermediado pelos *policy brokers*, geram decisões que afetam a política pública e seus resultados dentro do subsistema.

O subsistema pode ter uma ou mais coalizões. Quando há mais de uma coalizão, a relação entre elas pode ser de colaboração, envolvendo cooperação entre os atores e nível de

conflito intermediário (caso de subsistema colaborativo) ou pode envolver uma relação competitiva com altos níveis de conflito (caso de subsistema adversarial) (WEIBLE, 2008).

Dentro do subsistema, os atores ancorados em diferentes coalizões, podem utilizar diversos recursos, estratégias e instrumentos, como a participação de atores em posição de autoridade, opinião pública, uso de informações, recursos financeiros, mobilização de tropas (mobilização de grupos e ideias específicas com poder de atuação no cenário das políticas públicas em torno de um objetivo comum) e liderança experiente (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993), de forma a afetar as decisões das autoridades governamentais e impactar o rumo da política pública. A forma como os parâmetros estáveis e os eventos externos serão explorados, especialmente a partir de geração e interpretação de informações técnicas (uso de evidências, indicadores, estudos e pesquisas) aponta uma forma de atuação dos atores da coalizão.

No fluxo de relações usado para representar o ACF, a mudança na política pública pode ocorrer por eventos externos e internos ao subsistema, pelo aprendizado e por acordos/negociações entre coalizões (WEIBLE et. al., 2011; 2018), a depender da dinâmica da relação, acordo e conflito entre os atores, podendo inclusive existir o fenômeno de extrema polarização, denominada de *devil shift*⁹, onde o oponente é considerado exageradamente mal e poderoso na disputa, dada a tendência de julgamento negativo da coalizão oposta (heurísticas de processamento e viés de informação), especialmente em situação de conflito e premissa da racionalidade limitada (informações incompletas e limitações cognitivas de processamento). (SABATIER, HUNTER e MCLAUGHLIN, 1987).

No ACF, a relação de conflito ocorre principalmente entre coalizões e de consenso intracoalizão, sendo os níveis dependentes da compatibilidade ou não das crenças dessa coalizão (ARAÚJO, 2013).

As mudanças internas e externas ao subsistema demandam respostas dos implementadores de políticas públicas a depender do seu alcance, cobertura e importância na temática da política pública analisada. Um notável exemplo são os casos de choques externos, como eleições presidenciais com alteração da ideologia política e governamental, dada as prioridades do plano de governo do presidente que assume a pasta de chefe do Poder Executivo Federal, além das mudanças em cascata que podem ocorrer nas estruturas de cargos estratégicos, como as posições de ministros e secretários, o que pode alterar o direcionamento,

⁹ Conforme aponta Weible et. al. 2018, o termo *devil shift* é utilizado quando os membros da coalizão exageram na percepção do oponente, como poderoso e malicioso.

organização e equilíbrio das coalizões de toda uma política pública setorial e dos recursos financeiros e humanos disponíveis dentro do subsistema.

Os acordos e negociações são uma importante estratégia na busca de consenso e convergência entre atores e podem refletir em mudanças significativas ou não para a trajetória da política pública, sendo uma variável relevante a estratégia de coordenação adotada pelas coalizões, sobretudo a dominante, nos casos em que o subsistema tem duas ou mais coalizões.

O aprendizado pode ser resultado da experiência e conhecimento dos atores ao longo do tempo, de forma cumulativa, e de novas ideias que circulam no processo de políticas públicas e demandam respostas das coalizões, como é o caso da difusão de informações e conhecimento. Esse fator é importante para o ACF e tem um grupo de hipóteses relacionadas, conforme será visto adiante. O aprendizado tem quatro dimensões: (i) fóruns, que são os locais de interação, debate e possíveis negociações, onde os atores se afiliam por normas profissionais, prestígio ou participam por interesse comum (a depender da abertura externa) também conhecidas como comunidades epistêmicas especializadas; (ii) nível de conflito entre as coalizões, onde utiliza-se o termo ‘*cross-coalition learning*’, sendo o nível de aprendizado inversamente proporcional ao nível de conflito: quanto maior o conflito, mais as coalizões buscarão defender seus pontos de vistas e posições e rejeitar ideias divergentes ou em disputa; (iii) atributo de estímulo, que relaciona-se a como os dados e interpretações a partir do uso de informações, conhecimento, geração de evidências, indicadores e estudos temáticos são expostos e compartilhados; (iv) atores, cada qual inserido em um sistema de crenças, com recursos, estratégias e rede de contatos, destacando-se o papel dos *policy brokers* para facilitar o aprendizado mesmo em contexto adversarial. (WEIBLE e SABATIER, 2018).

Outro aspecto importante para os estudos com o ACF se refere a classificação do subsistema em nascente ou maduro. Se as coalizões são bem delimitadas e permanentes, com crenças bem definidas e interações estáveis, o subsistema é classificado como maduro. Se as coalizões têm limites imprecisos, crenças ambíguas, ideias e preferências fragmentadas, são considerados nascentes ou emergentes (JENKINS-SMITH et. al., 2018).

A explicação da mudança é destacada pelo seu significado para a trajetória da política, podendo ser significativa (*major changes*) ou incrementais (*minor changes*). Os autores definem *major changes* e *minor changes* como (JENKINS-SMITH et. al., 2018, p. 92):

The ACF assumes that public policies and programs are translations of policy-oriented beliefs and can be conceptualized and measured hierarchically, like belief systems. Change in the core aspect, defined as “major policy change”, indicates significant

shifts in the direction or goals of the subsystem, whereas change in secondary aspects (e.g., change in means for achieving the goals) is evidence for “minor policy changes”

As grandes mudanças (*major changes*) podem ser motivadas por eventos externos, alterando as coalizões e o balanço de poder entre elas, como afetam os aspectos do *policy core*, alteram a percepção ou visão sobre as causas do problema, soluções e instrumentos da política pública, mas requer a atenção a outros mecanismos causais como opinião pública, agenda política, recursos e *venues* utilizados pelas coalizões; e também podem ser motivadas por eventos internos, considerados esses mesmos mecanismos (JENKINS-SMITH et. al., 2018). A consideração da opinião pública é uma das críticas que a ACF já recebeu (JONES e JENKINS-SMITH, 2009) e que vem sendo aprofundada nas descrições mais recentes do *framework*.

Já as mudanças menores (*minor changes*), em geral, são fruto de aprendizado (onde ocorrem alterações/revisões nos aspectos secundários das crenças) e podem ocorrer de forma incremental (via “*enlightenment function*”¹⁰) (JENKINS-SMITH et. al., 2018).

Dessa forma, para além da identificação e caracterização das coalizões por meio do sistema de crenças, a agenda do ACF chama os pesquisadores a aprofundarem as análises quanto aos recursos, estratégias e arenas utilizadas pelos atores para influenciar a política pública, a depender do contexto de mudança (*minor/major*) e como essa análise se relaciona ao espectro mais amplo de caracterização do subsistema (espaços de conflito e negociação e nível de maturidade). Há possibilidades de avanço em diversos aspectos do quadro do ACF, podendo o pesquisador colocar uma lupa sobre as questões de aprendizado, tipos de atores e recursos utilizados (considerando possível hierarquia de estratégias) e aplicação de diferentes métodos de coleta de dados. É um quadro analítico fértil para diversas dimensões de estudos em ciência política.

Com mais de 30 anos de pesquisa e mais de 400 publicações (WEIBLE e INGOLD, 2018), o ACF tornou-se um dos quadros de análise de políticas públicas mais influentes na ciência política, tendo diversos aprimoramentos e avanços a partir de pesquisas realizadas no mundo todo. Nas publicações mais recentes do ACF, além de uma visão geral do programa de pesquisa, destacando a importância de compreender os tipos de mudanças (*major* ou *minor*) e sua relação com a opinião pública, bem como o papel do aprendizado, como potenciais para novos estudos (WEIBLE e SABATIER, 2018), autores têm destacado pontos relevantes para a agenda de pesquisa do ACF: a) reconsiderar o sistema de crenças do ACF; b) avançar nas teorias e formas de medir aprendizado, incluindo definição dos tipos, implicações e causas; c) refinar

¹⁰ Refere-se ao acúmulo de conhecimento e aprendizado pelos atores ao longo do tempo, função de esclarecimento.

a estrutura das coalizões e coordenação; d) desenvolver hierarquia de recursos; e) estudar *venues*¹¹ e fóruns dentro do subsistema; f) uso do ACF em pesquisas comparativas; g) foco nos tipos de atores; h) foco no tipo do subsistema: maduros e nascentes; i) expandir o entendimento sobre o papel da ciência e análise política; j) aplicação de diferentes métodos de coleta de dados promovendo inovações teóricas; k) explorar as necessidades de refinamento teórico (JENKINS-SMITH et. al., 2018).

Pesquisadores tem discutido também o histórico de pesquisas no campo do ACF e os gargalos e potenciais de desenvolvimento. Para além do compartilhamento de crenças, a análise das coalizões deve verificar também a capacidade de coordenação, que depende do nível de maturidade do subsistema: “[...] *the willingness and ability of policy actors to coordinate activities and strategies likely depend on the maturity of the subsystem and the salience of the problem and may, thus, change through time*” (WEIBLE, INGOLD, NOHRSTEDT E JENKINS-SMITH, 2019, p.3).

O ACF está em constante aprimoramento. Apesar dos elementos do diagrama estarem relativamente estáveis, a caracterização e relacionamento destes componentes entre si e entre outros subsistemas, bem como as diversas estratégias utilizadas pelas coalizões, os tipos (unitários, colaborativos e adversários) e natureza; colocam-se como desafio para pesquisas futuras, ao estimular estudos que versem sobre a caracterização do subsistema e seu nível de maturidade, uso de recursos e estratégias pelas diferentes coalizões, o uso de informações técnicas (político, instrumental e aprendizado). O ACF é um *framework* em pleno desenvolvimento para aplicação em pesquisa e compreensão dos processos decisórios em políticas públicas.

No campo das hipóteses do ACF, atualmente há doze, sendo duas de mudança, cinco de coalizão e cinco de aprendizado, que tiveram pequenas mudanças ao longo do tempo. As hipóteses de mudança tiveram alterações a partir do acréscimo de mais três origens para além das perturbações significativas externas: eventos internos, aprendizado e acordo/negociação e a possibilidade de mudança comandada a partir de uma hierarquia superior, conforme quadro abaixo. Para essas hipóteses, permanece o desafio de aprofundar a análise de *minor changes* (JENKINS-SMITH et. al., 2018), inclusive após choques externos e para além do aprendizado, e a explicação do contexto institucional (ARAÚJO, 2013).

¹¹ *Venues* podem ser compreendidos como as arenas e “caminhos” do processo decisório, onde as coalizões podem atuar para impulsionar ou constringer mudanças (WEIBLE, 2008), como exemplo, as pressões no legislativo para alterações de leis.

Quadro 1 - Hipóteses do ACF – MUDANÇAS

Descrição da hipótese	Principais alterações
Perturbações significativas externas ou internas ao subsistema, aprendizagem orientada para políticas públicas, acordo negociado ou a combinação destas é uma fonte <u>necessária, mas não suficiente</u> , de mudança nos atributos do núcleo de políticas públicas (<i>policy core</i>) de um programa governamental.	Acrescida às demais hipóteses de mudança: perturbações internas, aprendizagem e acordos/negociações
Os atributos básicos do núcleo de políticas públicas (<i>policy core</i>) de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão significativamente revisados, desde que a coalizão de defesa que iniciou o programa permaneça no poder dentro dessa jurisdição - exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.	Acrescida a imposição da jurisdição superior

Fonte: Tradução nossa (WEIBLE et. al., 2018)

Já as hipóteses de coalizão praticamente não tiveram alteração de conteúdo. Uma das suas hipóteses é a estabilidade das crenças (onde se justifica o período de uma década para os estudos em ACF) e a formação de aliados e oponentes.

Nos trabalhos mais recentes, para este grupo de hipóteses, é destacado o papel dos estudos que analisam a formação e estabilidade das coalizões para além das crenças, como a percepção da influência ou recurso do “outro” (categorização e interpretação do meu grupo em comparação ao outro), interesses e relação de confiança, onde as coalizões se moldam a partir do compartilhamento dos oponentes, intitulada *Belief Homophily Hypothesis* (apesar de não ser uma hipótese tradicional do ACF) (WEIBLE e SABATIER, 2018). Estes estudos analisam a percepção do outro como forma de moldar a identidade individual e social de cada pessoa perante o seu grupo e tem origem na tradição da psicologia social (teoria da comparação social de Festinger, 1954; teoria da identidade social de Tajfel, 1972; apud DESCHAMPS e MOLINER, 2008) e na ideia de *devil shift* apontada anteriormente, onde o oponente é visto de forma exageradamente negativa.

Os autores apontam ainda que pesquisas sobre o processo de construção e manutenção das coalizões deve considerar também outros conceitos, como as classificações das coalizões em dominantes e minoritárias; ameaças à ação coletiva, especialmente a partir da ótica da

coordenação; atores auxiliares e principais; e os diferentes recursos, estratégias e atividades utilizados pela coalizão (WEIBLE e SABATIER, 2018).

A descrição das hipóteses de formação e manutenção das coalizões são:

Quadro 2 – Hipóteses do ACF – COALIZÕES

Descrição da hipótese
Diante de grandes controvérsias dentro de um subsistema de políticas públicas, quando as crenças centrais (<i>core beliefs</i>) estão em disputa, a formação de aliados e oponentes tende a ser mais estável durante períodos de uma década ou mais.
Os atores dentro de uma coalizão de defesa apresentam consenso substancial em questões pertinentes ao núcleo de políticas públicas (<i>policy core</i>), porém em menor grau nos aspectos secundários.
Atores (ou coalizões) desistirão de aspectos secundários de seus sistemas de crenças antes de admitir fraquezas no núcleo de políticas públicas (<i>policy core</i>).
Dentro de uma determinada coalizão, as agências administrativas geralmente defendem posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.
Atores dentro de grupos ideológicos (<i>purposive groups</i>) são mais limitados em sua expressão de crenças e posições políticas do que atores de grupos materiais.

Fonte: Tradução nossa (WEIBLE et. al., 2018)

Por fim, as hipóteses de aprendizado, que também não tiveram alterações significativas, mas têm aplicação crescente nos estudos e pesquisas com ACF (WEIBLE e SABATIER, 2018). Neste grupo, destaca-se a hipótese referente ao uso de dados quantitativos (em comparação aos dados qualitativos) que são mais conducentes ao aprendizado político, dada a percepção do senso comum de caráter de evidência, o acúmulo de informações e seu papel para alterar a visão de *policy brokers*, mesmo quando não altera a visão da coalizão adversária.

Quadro 3 – Hipóteses do ACF - APRENDIZADO

Descrição da hipótese
Aprendizado político (<i>policy-oriented learning</i>) entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Isso requer que: (1) cada um tenha os recursos técnicos para participar de tal debate, e (2) o conflito seja entre

aspectos secundários de um sistema de crenças e elementos centrais do outro (<i>policy core</i>) ou, alternativamente, entre aspectos secundários importantes dos dois sistemas de crenças.
Aprendizado político (<i>policy-oriented learning</i>) através dos sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que seja: (1) prestigioso o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar e (2) dominado por normas profissionais.
Os problemas baseados em dados quantitativos e teoria existente são mais conducentes ao aprendizado político (<i>policy-oriented learning</i>) através dos sistemas de crença do que aqueles em que dados e teorias são geralmente qualitativos, bastante subjetivos, ou completamente ausentes.
Os problemas que envolvem sistemas naturais são mais propícios ao aprendizado político (<i>policy-oriented learning</i>) do que sistemas envolvendo sistemas puramente sociais ou políticos, porque, no primeiro, muitas das variáveis críticas não são elas mesmas as estratégias ativas e porque a experimentação controlada é mais exequível.
Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não altera a visão da coalizão adversária, ela pode ter impactos importantes na política pública, ao menos no curto prazo, ao alterar as visões dos agentes (<i>policy brokers</i>).

Fonte: Tradução nossa (WEIBLE et. al., 2018)

As hipóteses do ACF agrupam-se em três perspectivas: de mudança, coalizão e aprendizado. Na aplicação das pesquisas mais recentes, o uso dessas hipóteses alcança uma perspectiva mais ampla. No caso das mudanças, há uma agenda de pesquisa que busca aprofundar o tipo de mudança e o significado para a trajetória da política. No caso das coalizões, identificar os grupos de atores para além de seus sistemas de crenças, mas também, pelas estratégias de atuação e coordenação utilizadas, tanto internamente com o compartilhamento de valores do grupo, quanto externamente com as demais coalizões. No caso da perspectiva de aprendizado das coalizões, aprofundar estudos sobre os recursos e estratégias utilizados para intermediação dos conflitos e busca de soluções conjuntas.

Para apoiar esse debate, com as novas frentes de estudos utilizando a ACF, o quadro do “*Social Construction and Policy Design*” auxiliará a discussão sobre o papel da construção social da pobreza (imagem frente a opinião pública e poder) para o estudo da trajetória do Cadastro Único como instrumento central do subsistema de políticas públicas de combate à pobreza, foco desta tese de doutorado que propõe a compreensão do processo decisório das

mudanças no Cadastro Único a partir da visão integrada desses quadros de análise, conforme será detalhado nas próximas seções.

1.2 - *Social Construction and Policy Design (SCPD)*

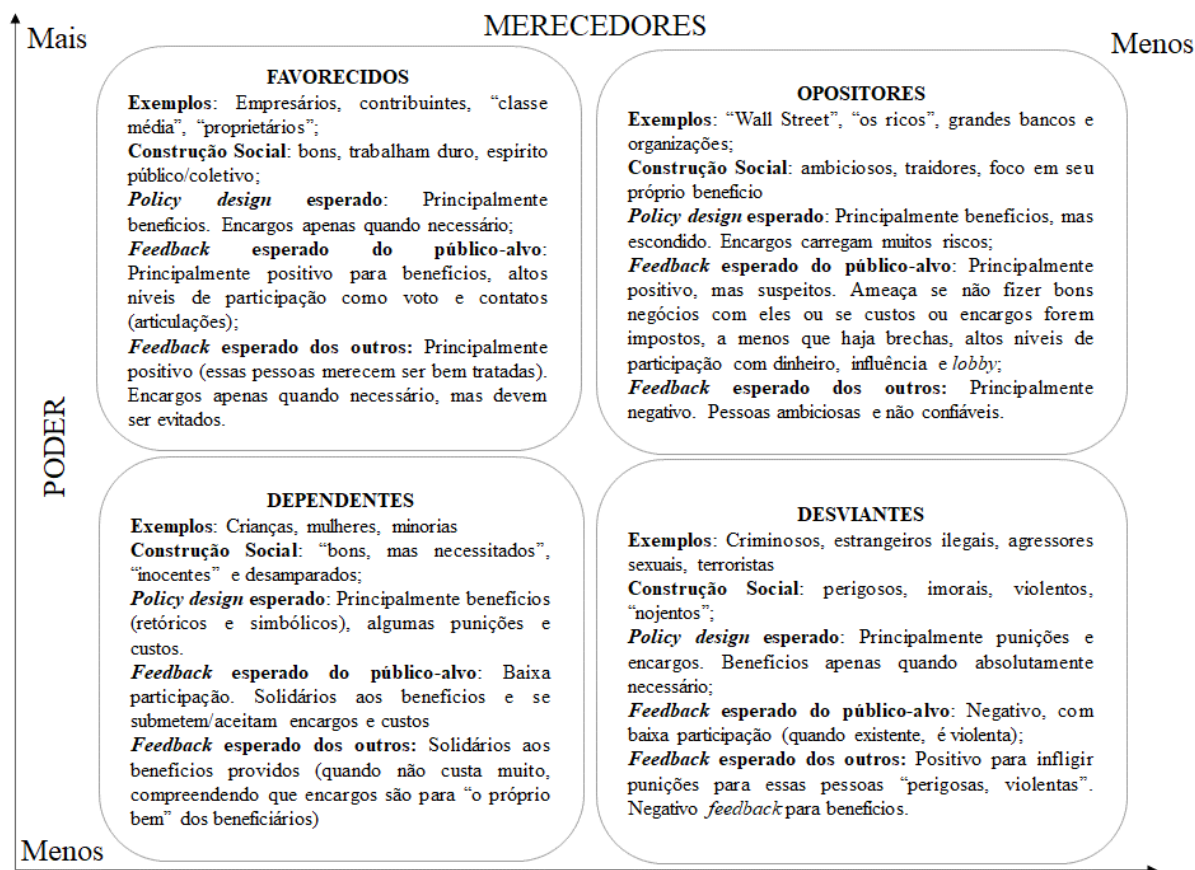
O quadro analítico *Social Construction and Policy Design* foi desenvolvido por Schneider e Ingram em 1993, revisado em 2007 com a coautoria de Peter DeLeon, e compõe os estudos de abordagem construtivista para a compreensão do processo de políticas públicas.

A proposta do SCPD é analisar por que algumas políticas públicas recebem mais atenção do que outras, dado um contexto democrático em que todos os cidadãos são iguais. Para este quadro de análise as construções sociais do público-alvo de determinada política pública são afetadas pela imagem deste público frente a sociedade, a opinião pública e a percepção de poder para influenciar a agenda. A forma como esse público-alvo é visto neste espectro, as emoções e valores invocados, definem o quanto de atenção essa política pública terá na agenda governamental. Conforme descreve Schneider, Ingram, DeLeon (2014, p. 106):

[...] target groups in public policy are chosen not just for their instrumental ability to serve policy purposes and not just because of their political power, but also because of the value-laden, emotional, and powerful positive and negative social constructions with which they are associated.

Na análise da construção social de público-alvo, as imagens positivas e negativas são relacionadas ao poder político do grupo (mais ou menos poder e influência) refletindo em quatro grupos que comporiam o público-alvo (um contínuo entre mercedores ou não, com poder ou não): favorecidos, opositores, dependentes e desviantes (*advantaged, contenders, dependents e deviants*), formando a matriz a seguir:

Figura 2 - Matriz de poder político e construção social de público-alvo no SCPD



Fonte: Tradução nossa (SCHNEIDER e INGRAM, 2019, p. 208)

Dos grupos que têm poder político significativo, há os *advantaged* (favorecidos) que socialmente são percebidos como ‘merecedores’ dos benefícios, subsídios ou dos serviços oferecidos por políticas públicas. São exemplos de construções sociais a imagem de ‘bons’, que ‘trabalham duro’, com feedback positivo e costumam ter altos níveis de participação e influência. Como exemplo, temos os contribuintes, classe média e empresários.

Paralelamente há os *contenders* (contendedores ou opositores) vistos como ‘não merecedores’, porque: “[...] *the negative social construction as unworthy because they are too “greedy” or they are “getting more than their share” or they are “morally bankrupt.”*” (INGRAM E SCHNEIDER, 2005, p. 17). Esse público é visto como aquele que ‘pensa em seu próprio benefício em primeiro lugar’ e sua participação e influência é mais centrada no lobby e dinheiro. Como exemplo, há os grandes bancos e companhias, investidores e a classe alta (ricos).

Dos grupos com baixo poder político, há de um lado os *dependents* (dependentes) que são percebidos socialmente como ‘merecedores’, ‘necessitados’, que precisam de ajuda externa,

sendo, desta forma, submissos a obrigações e condicionalidades para receberem determinados benefícios. Como exemplo, temos as políticas para as minorias, mulheres e crianças.

Do outro lado, há os *deviants* (desviantes ou divergentes) que “*who have few, if any, legitimate political power resources and who are constructed as undeserving because they are viewed as dangerous and of no value to the society.*” (INGRAM e SCHNEIDER, 2005, p. 17). Este grupo é visto como ‘perigoso’, ‘imoral’ e feedback negativo da sociedade, bem como observa-se baixa participação política. Como exemplo, há os criminosos e terroristas.

Na figura 2, há uma influência mútua entre o *policy design* de determinada política pública, a imagem e o poder do público-alvo (SCHNEIDER e INGRAM, 1993, 1997). As políticas públicas não são criadas, desenvolvidas e implementadas apenas por uma diretiva de prioridade política, mas também pelo conteúdo simbólico e interpretativo da opinião pública e dos atores envolvidos na temática, seus valores e visões de mundo. O *feedback* esperado do próprio grupo e da sociedade de uma forma geral, reflete a visão de merecimento e apoio a ser dado para as políticas públicas, a depender de quem será o público receptor dos benefícios ou punições.

Outro aspecto importante é o comportamento esperado dos decisores, dada a antecipação da reação popular e dos resultados futuros de determinada ação (como a perspectiva de reeleição para os políticos), chamado de *anticipatory feedback* ou *feed-forward* (SCHNEIDER e INGRAM, 2019, p. 207).

The social construction theory of anticipatory feedback assumes that elected leaders are paying attention to their own re-election as well as the re-election of others in their party and the perpetuation of their policy ideas. It further assumes that public support or opposition depends heavily on the social constructions of the target populations, ideas, and institutions included in the policy design. In other words, the public likes for government to “do good things for good people,” and to punish “bad people” The theory recognizes that most policy designs carry embedded messages through choice of target groups, treatment by the policy, the narratives and rationales that justify the policy, as well as the tools that are used. Both the target group and the public pay attention and respond to these design elements. Finally, the theory assumes that elected leaders will attempt to design policy that will produce more positive feedback (self-reinforcing) that enhances their own power and image and avoid negative feedback (self-undermining). The social construction theory of policy design presupposes anticipatory feedback.

Dessa forma, agrega-se ao desenho da política pública, não apenas o objetivo da ação governamental, as regras, os procedimentos e resultados esperados, as justificativas e estratégias de implementação, mas também a construção social do público-alvo da ação e o comportamento dos políticos eleitos que buscam perpetuar as suas ideias e narrativas, reforçando seu poder e imagem frente a sociedade.

Para a melhor compreensão do quadro de análise do SCPD, os autores Pierce, Siddiki, Jones, Schumacher, Pattison e Peterson (2014), buscaram retomar as premissas básicas do modelo e suas principais aplicações nas pesquisas acadêmicas, apresentando-as em oito itens agrupados em três categorias: modelo do indivíduo, poder e ambiente político, conforme quadro resumo abaixo:

Quadro 4 - Premissas do *Social Construction and Policy Design*

Modelo do indivíduo
<p>1 – Atores não conseguem processar todas as informações relevantes para a tomada de decisão e, portanto, contam com heurísticas mentais para decidir qual informação será retida;</p> <p>2 – As heurísticas mentais filtram informações de maneira enviesada, resultando em uma tendência dos indivíduos em confirmarem novas informações que são consistentes com as suas crenças pré-existentes e rejeitarem as que não são;</p> <p>3 – As pessoas utilizam as construções sociais de maneira subjetiva e avaliativa;</p> <p>4 – A realidade social é limitada onde indivíduos percebem padrões generalizáveis de construções sociais em condições objetivas.</p>
Poder
<p>5 – O poder não é igualmente distribuído entre indivíduos dentro de um ambiente político.</p>
Ambiente político
<p>6 – Política pública (<i>policy</i>) cria ações políticas (<i>politics</i>) futuras que se alimentam para criar novas políticas (<i>policy</i> e <i>politics</i>);</p> <p>7 – As políticas públicas emitem mensagens aos cidadãos que afetam suas orientações e padrões de participação;</p> <p>8 – As políticas públicas são criadas em um ambiente de incerteza política.</p>

Fonte: Tradução nossa (PIERCE et. al., 2014, p.5)

No modelo do indivíduo, observa-se as premissas de racionalidade limitada (incluindo o acesso à informação limitada, o viés de processamento cognitivo e as imagens, valores e interpretações subjetivas de cada um), a relevância das construções sociais para a compreensão da dinâmica das políticas públicas, seus espaços de incerteza e a percepção enviesada da realidade (padrões generalizáveis em casos concretos únicos). Na categoria política é destacada a assimetria na distribuição de poder entre indivíduos, considerando não apenas o poder pelo comportamento observável de influência direta de determinado público-alvo no processo das

políticas públicas, mas também a influência indireta (habilidade de alguns atores e grupos em manterem pautas na agenda ou influenciarem aspectos relevantes para políticos eleitos, à exemplo o poder de voto). Na categoria ambiente político observa-se a ação de mão dupla: política pública (*policy*) cria ações políticas (*politics*) futuras que se alimentam para criar novas políticas (*policy* e *politics*), onde este ciclo envia mensagens indiretas ao público-alvo quanto à orientações e padrões de participação¹².

Estas premissas se relacionam a quatro proposições referentes à alocação de benefícios e encargos, *feedback*, origem e mudança (na construção social e na política pública). Dado que a SCPD não tem hipóteses do próprio modelo, essas proposições são direcionamentos investigativos nas pesquisas que a aplicam:

Quadro 5 - Proposições para a aplicação do *Social Construction and Policy Design*

ALOCAÇÃO: A alocação de benefícios e encargos para público-alvo de políticas públicas depende da extensão de seu poder político, bem como de sua construção social positiva ou negativa.

FEEDBACK: Os projetos de políticas públicas têm efeitos tanto materiais quanto simbólicos (reputacionais ou interpretativos) em públicos-alvo que afetam suas atitudes e participação política. Esses efeitos ocorrem por meio da estruturação de oportunidades que moldam experiências de vida e mensagens sutis sobre como o governo funciona e como elas podem ser tratadas.

ORIGENS: Construções sociais emergem de reações emocionais e intuitivas e são justificadas com atenção seletiva à evidência. Os formuladores de políticas públicas, especialmente políticos eleitos, respondem a (e exploram) esses julgamentos emocionais e intuitivos em suas justificativas e seleções de elementos de política.

MUDANDO AS CONSTRUÇÕES SOCIAIS: As construções sociais de públicos-alvo podem mudar, e o desenho de políticas públicas é um fator importante, certamente não singular, que força a mudança. As sementes para alterar as construções sociais podem frequentemente ser encontradas nas consequências imprevistas ou não intencionais do desenho de políticas públicas anteriores.

MUDANÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Variações no tipo e padrão das mudanças na política pública dependem da construção social e poder político do público-alvo.

Fonte: Tradução nossa (SCHNEIDER, INGRAM e DELEON, 2014, p.109)

¹² As palavras *policy* e *politics* em português tem a mesma tradução “política”, no entanto, tem significados diferentes. *Policy* refere-se as políticas públicas e *politics* à atividade política efetivamente.

É com base na premissa de alocação que os estudos utilizando SCPD agrupam os públicos-alvo em uma matriz de construção social e poder, conforme a figura 2. A depender do poder político do público-alvo e da imagem desse grupo perante a opinião pública, haverá a classificação de *Advantaged*, *Contenders*, *Dependents* e *Deviants*, descrita anteriormente. Essa categorização dos grupos impacta nas variações no tipo e padrão das mudanças na política pública.

A premissa de *feedback* (ou *'feed forward'*) refere-se em efeitos que a política pública, seu desenho e principais características, tem sobre o seu público-alvo, que podem ser mensagens sutis sobre a atitude e comportamento adequados a essa parte da população.

A premissa de origem traz a discussão o componente emocional das construções sociais e a atenção seletiva das evidências. Neste ponto, a discussão sobre racionalidade limitada dos atores, incluindo os vieses confirmatórios (tendência de que os atores tenham mais atenção nas ideias que confirmam suas próprias visões e crenças) e heurísticas de disponibilidade (informação mais facilmente acessível) são fundamentais. Os políticos eleitos exploram a percepção do público-alvo de forma a legitimar o desenho das políticas públicas e as necessidades ou não de mudanças, podendo acionar 'casos' ou 'exemplos' como modelos generalizáveis de determinado grupo.

A premissa de mudanças nas construções sociais reconhece a permanência e resistência de alterações nas imagens que determinados públicos-alvo têm na sociedade, especialmente os atores que são parte da política pública (coalizões, na linguagem do ACF) e o poder de influência. No entanto, é possível a mudança da construções sociais (por exemplo, de merecedores para não merecedores, a partir da tipologia da figura 2), por meio das consequências imprevistas do desenho de políticas públicas anteriores (como casos de políticas públicas já consolidadas, mesmo que criadas em governos anteriores, em que as alterações de um novo governo são limitadas, dado o risco político), que variavelmente pode afetar a percepção da opinião pública e ser ou não explorada pelos atores no processo da política pública, mas também, por meio de eventos externos dramáticos, oportunidades e habilidade de manipulação pelos empreendedores de políticas públicas (PIERCE et.al., 2014).

A premissa de mudança nas políticas públicas reflete a dinâmica de influência mútua, da construção social e *policy design*, sendo essa premissa de grande potencial de complementariedade com o ACF, pelo papel do uso da informação, conhecimento técnico e científico e aprendizado para impulsionar essas mudanças, conforme aponta Schneider et. al. (2014, p. 130):

Social construction theory casts new light on the patterns of policy change that are different, more path dependent and more resistant to change for providing benefits to the advantaged and handing down punishments to deviants than for other categories. Where no Strong social constructions are in play, the influence of science is likely to be greater, as is the possibility of learning models.

Para aprofundamento das fontes e mecanismos que operam na premissa de mudança, os autores Pierce et. al. (2014, p.18) na revisão das publicações que utilizaram SCPD no período de 1993 a 2013, sistematizaram duas categorias e nove causas gerais para a mudança na construção social ou na percepção de poder do público-alvo:

External to target population: 1) Institutions; 2) Policies from other policy subsystems; 3) Feed-forward effects; 4) External shocks (e.g., elections); 5) Public narratives by: a. Policy elites, b. Media; 6) Learning. Internal to the target population: 7) Organization and mobilization of advocacy groups; 8) Changes in group size, behavior, resources (either actual or perceived); 9) Development of a political, moral, and/or policy entrepreneur.

Observaram-se como causas gerais da mudança aspectos externos ao público-alvo, como as instituições, políticas de outros subsistemas, efeitos políticos futuros dada as perspectivas de reeleição, choques externos, narrativas públicas (das elites e mídia) e aprendizado; e aspectos internos, como a organização e mobilização das coalizões, mudanças no tamanho, comportamento e recursos do público-alvo (real e percebido), desenvolvimento e a atuação dos empreendedores de políticas.

O desenho de uma política pública pode ser enquadrado, manipulado, alterado, construído e reconstruído de forma a refletir a construção social do seu público-alvo, inclusive intermediando diferentes visões que possam existir quanto à perspectiva de merecimento e poder, por meio, por exemplo, da linguagem utilizada, das ferramentas empregadas, da estrutura institucional e da imagem deste público (SCHNEIDER e INGRAM, 2008). A construção social do público-alvo se reflete no contexto real e simbólico e da interpretação que o acompanha.

Para melhor compreensão do *policy design* e seus elementos estruturantes para a SCPD (PIERCE et. al., 2014, p. 6), destaca-se:

A more complete understanding of this proposition requires greater discussion of Schneider and Ingram's treatment of policy design. Schneider and Ingram define policy design as the content of public policy as found in the text of policies, the practices through which policies are conveyed, and the subsequent consequences associated with those practices (Schneider e Ingram, 1997). Within this theory, there are **nine observable design elements**: (i) target populations, (ii) definition of goals or problems to be solved, (iii) rules, (iv) rationales, (v) assumptions (Schneider e Ingram, 1997), (vi) benefits and burdens, (vii) tools, (viii) implementation structure, and (ix) social constructions (Schneider e Sidney, 2009). According to the theory, these elements have underlying patterns of logic that cause tangible consequences

along instrumental or interpretive dimensions that may lead to the distribution of benefits to some and burdens to others.

A SCPD analisa o desenho da política pública a partir de nove elementos observáveis: o público-alvo, definição dos objetivos e problemas a serem resolvidos, regras, fundamentos, premissas, benefícios/punições, ferramentas utilizadas, estrutura de implementação e as construções sociais. Esses elementos agregados causam consequências instrumentais e dimensões interpretativas que afetam a distribuição dos recursos, mais benefícios para uns e mais punições para outros. Ou seja, a política pública é criada em um contexto socioeconômico e político, que reflete uma visão sobre o público-alvo que se pretende atender. Ao longo do processo de implementação, o desenho da política pública e seus elementos estruturantes têm consequências sobre o próprio público atendido.

Na seção a seguir será aprofundada a comparação entre os quadros de análise do ACF e SCPD e o papel das informações técnicas. Por fim, na seção quatro deste capítulo, são apresentados estudos em que foi aplicado o ACF ou SCPD ao público-alvo famílias em situação de pobreza.

1.3 – Integração e uso de informação no ACF e SCPD

Todo o conjunto de dados, transformação em informação e conhecimento, gerado em âmbito profissional, técnico e científico, como os constantes em relatórios governamentais, de institutos de pesquisa, universidades, manifestações técnicas por meio de instruções operacionais e normativas, são importantes fontes de análise para os modelos do ACF e SCPD.

Conforme aponta Weible (2008, p. 615 e 616), *expert-based information* pode ser definido como:

Expert-based information is defined as content generated by professional, scientific, and technical methods of inquiry (Adams, 2004; van Kerkhoff e Lebel, 2006). [...] The sources of expert-based information include the social and natural sciences, policy analyses, government reports, and research coming from universities, think tanks, and consulting firms. Likewise, the term “expert” includes policy analysts, scientists, and researchers in government and nongovernment organizations.

As informações podem ser geradas a partir de diferentes métodos de análise, investigação e interpretação pelos atores no processo das políticas públicas e sua análise é variável importante no SCPD, para reforçar ou modificar imagens da população-alvo e no desenho das políticas públicas, como também no ACF, alterando as crenças a partir do *policy-oriented learning* e/ou sendo utilizado como importante recurso das coalizões para mobilizar

aliados e argumentar com oponentes, além de afetar os componentes relativamente estáveis e os eventos externos (WEIBLE, 2008, p. 619, grifos nossos):

Expert-based information serves political uses from reinforcing **social constructions of target populations** to fortifying arguments of **advocacy coalitions**. Science often shapes policy indirectly by modifying policy images and by changing beliefs through learning.

As informações técnicas e científicas podem ser utilizadas em três funções: a) aprendizado: que pode reforçar ou alterar a visão dos atores de forma indireta e cumulativa, envolve um processo cognitivo e aprofundamento de conhecimento sobre as causas, potenciais problemas e soluções; b) política: para legitimar decisões políticas ou argumentar com adversários, sendo um uso mais seletivo, envolve o uso das evidências científicas como apoio a posicionamentos e pode ampliar conflitos; c) instrumental: quando afeta diretamente o processo decisório, por meio de estudos e pesquisas que levantam resultados ainda não explorados (WEIBLE, 2008; WEIBLE et.al., 2010). Esses usos podem ocorrer simultaneamente e as informações podem ser construídas por diferentes especialistas (que compartilham ou não teorias e métodos) nas diferentes coalizões (a depender do tipo de subsistema: unitário, colaborativo e adversário).

Para compreensão do uso das informações técnicas e científicas no processo político, Weible (2008) analisa a partir de três tipos ideais de subsistemas (unitário, colaborativo e adversário), as coalizões, imagens da política pública, nível de centralização e interdependência, *venues*¹³ e desenho da política pública, conforme o quadro.

Quadro 6 - Sistematização dos três tipos ideais de subsistemas

	Subsistema unitário	Subsistema colaborativo	Subsistema adversário
1. Coalizões	Coalizão única com alta compatibilidade de crenças e coordenação (dentro da coalizão)	Coalizões cooperativas com compatibilidade de crenças intermediária (entre as coalizões) e alta coordenação (dentro e entre as coalizões)	Coalizões competitivas com baixa compatibilidade de crenças entre coalizões e alta dentro da coalizão Baixa coordenação entre as coalizões
2. Imagens	Única	Reconciliada	Debatida

¹³ *Venues are decision-making arenas where coalitions attempt to influence decisions made by each other and, particularly, by government agency officials* (Baumgartner e Jones, 1993; Pralle, 2006; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993 citado por Weible, 2008).

	Subsistema unitário	Subsistema colaborativo	Subsistema adversário
3. Nível de centralização e interdependência	Autoridade é centralizada e interdependência com outras coalizões é ignorada	Autoridade é descentralizada e fragmentada entre subsistemas Coalizões compartilham acesso a autoridade	Autoridade é descentralizada, mas fragmentada dentro do subsistema Coalizões competem pelo acesso a autoridade
4. <i>Venues</i>	Coalizões influenciam as decisões por um ou dois fóruns “amigáveis” (via legislação ou agência, por exemplo)	As coalizões usam uma variedade de fóruns para influenciar a decisão, incluindo os espaços institucionais baseadas em consenso	As coalizões procuram influenciar as decisões em qualquer fórum possível (via tribunais, legislação e agência, por exemplo)
5. <i>Policy design</i>	As políticas públicas beneficiam uma única coalizão	As políticas públicas são flexíveis quanto aos meios Premissa ganha-ganha entre as coalizões	As políticas públicas são coercitivas e prescritivas quanto aos meios Premissa ganha-perde entre as coalizões

Fonte: Tradução nossa (WEIBLE, 2008, p. 622)

As coalizões, conforme definição do ACF, ocorrem a partir da convergência das crenças dos atores. O relacionamento entre as coalizões de um mesmo subsistema, dependem dos níveis de coordenação, compatibilidade entre crenças e centralização da autoridade, conforme a exposição sobre o ACF apresentada na primeira seção deste capítulo.

As imagens da política pública são construções sociais que podem ser defendidas ou contestadas pelas diferentes coalizões, projetando suas crenças, sendo uma única imagem no subsistema unitário, imagens reconciliadas no subsistema colaborativo e imagens debatidas e contestadas no subsistema adversarial. Especificamente quanto à imagem das políticas Weible aponta que (2008, p. 623):

Policy images (or social constructions) are among the most important concepts in the punctuated equilibrium and social construction theories. However, both of these theories have been unclear with respect to the source of policy images. In the advocacy coalition framework, policy images become public projections of belief systems.

Dessa forma, no ACF as imagens são construções sociais que podem ser identificadas a partir das projeções das crenças (Weible, 2008), sendo essa uma possibilidade de realizar análise conjunta compatibilizando elementos dos modelos ACF e SCPD. Mas, para além do

citado pelo autor, as imagens podem também ser utilizadas como estratégia e recurso das coalizões, um mecanismo para mobilizar a opinião pública, por exemplo, e compor o desenho da política pública e seus parâmetros relativamente estáveis., promovendo mudanças.

Quanto à origem das imagens, Weible (2008) critica a falta de clareza no modelo do SCPD. No entanto, nas revisões mais recentes desse quadro, aponta-se que as construções sociais se originam das reações emocionais e interpretativas, a atenção seletiva à evidência e as respostas políticas das demandas da sociedade em relação à percepção das políticas públicas anteriores (podendo ser consequências imprevistas no desenho destas ações) (SCHNEIDER et. al., 2014). Este ponto está na premissa da racionalidade limitada dos quadros do ACF e SCPD e na reflexão de “*policy image*” apresentada também no modelo de equilíbrio pontilhado (BAUMGARTNER, JONES e MORTENSEN, 2018).

As imagens carregam interpretações e visões para a compreensão do problema e das possíveis soluções a serem enfrentadas pela política pública, sustentando os argumentos defendidos pelas coalizões, abarcando informações empíricas e apelos emocionais (BAUMGARTNER, JONES e MORTENSEN, 2018).

Há disponíveis aos decisores das políticas públicas inúmeras informações e dados diariamente. Devido a capacidade limitada de processamento de todos esses estímulos, as pessoas contam com processos de cognição social para selecionar, interpretar e lembrar aqueles que são mais relevantes para a tomada de decisão, a partir de sua visão de mundo, utilizando-se de esquemas (impressões e conhecimentos básicos sobre determinado tópico ou tema, que filtram as informações) e heurísticas (regras que funcionam como atalhos mentais para formar juízos) (ARONSON, WILSON e AKERT, 2002). Dessa forma, a imagem de determinado público-alvo de uma política pública é um filtro para o processamento das informações, juntamente com outros fatores que também podem atuar nessa ancoragem, como os apelos e reações emocionais da opinião pública, dada a perspectiva de manutenção do poder de influência e decisão da coalizão dominante que pretende manter-se no poder.

Quando a imagem é conciliada, nos casos de subsistema colaborativo, prevalece a relação de ganha-ganha entre as coalizões, com acesso à autoridade compartilhado e as mudanças (muitas vezes incrementais) ocorrem por arenas e caminhos institucionais. Isso permite certa estabilidade no subsistema. Por outro lado, se a imagem é debatida, nos casos de subsistema adversarial, dada a relação ganha-perde, com disputa de acesso à autoridade e influência sobre a política pública, as mudanças são pressionadas por diversos caminhos, seja

com a criação de fóruns específicos, explorando choques externos ou o apelo emocional da opinião pública.

A imagem de um público-alvo na SCPD pode oscilar entre merecedores ou não, e isso, juntamente com o poder do grupo, pode afetar o andamento da implementação de determinada política pública. Estes fatores podem ser explorados ou não pelas coalizões como recurso para impulsionar ou constranger mudanças.

Quanto ao nível de centralização e interdependência, considerando o contexto democrático, as decisões são tomadas em diferentes ambientes, contextos e hierarquia. A autoridade é compreendida pela autonomia em tomar decisões que afetam o andamento da política pública e pelo nível de interdependência das coalizões, mas também de outros subsistemas. Um fator importante para essa dinâmica do subsistema é a possibilidade de veto para determinadas mudanças, a depender da relação existente entre as coalizões e das possibilidades e espaços de interpretação para o contexto institucional, podendo refletir em diferentes estratégias de influência dos atores e resultados de mudanças, conforme descrevem Mahoney e Thelen (2010). Desta forma, o grau de centralização e interdependência afetam a distribuição de poder de decisão, veto e participação entre as coalizões, variável importante para o equilíbrio do subsistema.

As arenas utilizadas para influenciar decisões (*venues*) podem ser únicas (ou duas) no subsistema unitário, múltiplas no subsistema colaborativo e adversarial. Dentre os caminhos de influência mais comuns estão os comitês legislativos, judiciários, executivos e agências administrativas (especialmente em situações de conflito). No entanto, há também os caminhos mais consensuais, como normas deliberadas com engajamento de diversos atores, participação e transparência nas regras e no fluxo decisório e negociações diretas (*face-to-face*). Coalizões colaborativas podem inclusive atuar de forma conjunta para pressionar instâncias deliberativas específicas, como o Congresso Nacional ou intermediação em decisões que precisam do apoio do chefe do Poder Executivo Federal.

O *policy design* é o conteúdo da política pública, conforme apontado na SCPD, abarca os parâmetros da ação governamental, seu público-alvo, definição dos objetivos e problemas a serem resolvidos, regras, fundamentos, premissas, benefícios/punições, ferramentas utilizadas, estrutura de implementação e as construções sociais (PIERCE et. al., 2014), que pode ser construído a partir das diretrizes de uma coalizão (subsistema unitário) ou a partir de deliberações voluntárias ou coercitivas com mais de uma coalizão.

Com essas dimensões de análise dos tipos ideias de subsistema, juntamente com as principais características apresentadas nas duas primeiras seções deste capítulo, observa-se o potencial de complementariedade conceitual e de aplicação em pesquisas entre os modelos analíticos do ACF e SCPD.

O quadro a seguir apresenta comparação entre os principais pontos dos modelos do ACF e SCPD:

Quadro 7 – Comparação dos quadros de análise do ACF e SCPD

Elementos	ACF	SCPD
Premissas comuns	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas são construções sociais, que dependem do contexto político e envolvem diferentes atores; • Os atores agem a partir de racionalidade limitada e perspectiva interpretativa e simbólica da vida social, com atenção seletiva à evidência a depender das crenças e valores; • O uso das informações técnicas tem papel importante na manutenção e alteração das imagens sociais e aprendizado. 	
Foco	Subsistema e coalizões	Construção social e desenho da política pública
Mudanças na política pública	Eventos externos e internos (ao subsistema), aprendizado e acordos/negociações	Construção social de público-alvo Eventos externos e internos (ao público-alvo)
Compreensão das políticas públicas	Parâmetros relativamente estáveis, eventos externos, estrutura de oportunidades e limitação de recursos Dinâmica das coalizões	Desenho da política pública, construção social do público-alvo (imagem e poder) e <i>anticipatory feedback</i> Dinâmica do contexto político

Fonte: Elaboração própria

No ACF e SCPD as políticas públicas são construções sociais que envolvem diferentes atores que, a partir da racionalidade limitada, atuam na dinâmica do processo da política. A percepção da realidade dessas pessoas, depende das heurísticas de processamento da informação, valores e crenças que os agrupam em coalizões de forma a influenciar o andamento de determinada ação governamental. As políticas públicas são construídas e implementadas a

partir da atuação das coalizões (com seus valores, crenças, diferentes estratégias, recursos para a atuação e estrutura de oportunidades), mas também a partir de um contexto socioeconômico (variáveis externas), desenho e construção social do público-alvo da política pública.

A análise do processo decisório nos dois modelos considera a assimetria de poder e conexão entre o desenho das políticas públicas anteriores e atuais, o contexto político e os fatores de incertezas e ambiguidades adjacentes. No entanto, no ACF o foco de análise está no subsistema e nas coalizões, que por meio do compartilhamento de crenças, unem os atores. Para a SCPD, o foco está na construção social e desenho da política pública, visto que o poder do público-alvo de cada política pública depende da capacidade de articulação e mobilização do próprio grupo, mas também da imagem frente a opinião pública.

Nos dois modelos a mudança pode ser explicada pelas variáveis internas e externas, incluindo a atuação das coalizões e empreendedores de políticas (acordos e negociações) e o papel do aprendiz. Na SCPD é destacado a variável de *anticipatory feedback* como uma motivação relevante de análise, considerando que políticos eleitos tem em mente a perspectiva de manutenção do seu poder político (permanência do partido ou reeleição direta).

Há semelhanças também aos dois quadros quanto à compreensão das políticas públicas. No ACF os parâmetros relativamente estáveis, comparam-se ao desenho da política do SCPD, pois abarcam as instituições, definição dos objetivos e problemas a serem resolvidos, regras, fundamentos, procedimentos e estrutura legal. Há também os eventos externos: no ACF abarcam as condições socioeconômicas e tecnológicas, contexto político, opinião pública; no SCPD de forma semelhante, esses elementos têm embutidos concepções quanto à construção social do público-alvo.

A imagem do público-alvo foco no SCPD, aparece em vários pontos de análise para o ACF, compondo o quadro de crenças das coalizões e a visão de mundo dos atores; mas também estão nos parâmetros relativamente estáveis (valores culturais e estrutura social básica) comparável ao desenho da política pública, nos eventos externos (especialmente a opinião pública) e na atuação da coalizão (a depender da estrutura de oportunidades, estratégias utilizadas e recursos disponíveis). A construção social pode demandar resposta dos implementadores de políticas públicas e estratégias de coordenação quando há conflito no entendimento do problema, solução e instrumento utilizado, frente a determinada política pública (incluindo o público-alvo), ou seja, a integração do modelo do SCPD ao ACF, permite considerar a construção-social de público-alvo como uma variável explicativa de mudança das

políticas públicas, para além de compor o sistema de crenças e aspectos externos aos subsistema.

O uso da informação técnica também é variável relevante no ACF e SCPD. A geração de um dado, a transformação em informação e o respectivo uso e interpretação, não são partes neutras de construção do conhecimento, seja ele técnico ou científico. Esse processo realizado por diferentes atores sociais tem intenção e, portanto, reflete visões de mundo e percepção de como as coisas são, ou como deveriam ser, a depender da estratégia adotada de convencimento, legitimação ou argumentação no momento da apresentação dessa informação para outros atores. Isso ocorre frequentemente dentro de um subsistema, sendo parte estruturante da política pública.

No quadro a seguir é possível observar o uso das informações técnicas nos três tipos ideais de subsistema de políticas públicas (Weible, 2008). Nos subsistemas unitários, há alta compatibilidade entre os especialistas (dada que há apenas uma coalizão), inclusive quanto à riscos e incerteza. O aprendizado na coalizão, em geral, é utilizado para reforçar crenças e os especialistas são fontes de informação relevante, mas desempenham papel secundário como parceiros. Nos subsistemas colaborativos, há tentativa de integração entre as informações locais, de especialistas e instituições, resultando em abordagens interdisciplinares. No subsistema adversarial, há divergência quanto às abordagens, percepção de risco e incertezas, fatores utilizados para afetar a imagem da política pública.

Os especialistas (pessoas que geram as informações técnicas) são peças fundamentais nessa disputa, especialmente pelo valor desse conhecimento. Mesmo escolhas metodológicas triviais do pesquisador, como a forma de medição da pobreza e desigualdade tem em seu bojo valores morais e uma “filosofia de justiça implícita” (MEDEIROS, 2012, p. 15), por isso a “evidência” científica afeta a opinião pública e o processo decisório das políticas, dado o acesso, a divulgação e sua consideração como verdade, conforme premissas compartilhadas pelo ACF e SCPD.

Quadro 8 - Uso das informações técnicas e científicas nos subsistemas de políticas públicas

O uso de informações	Subsistema unitário	Subsistema colaborativo	Subsistema adversário
Compatibilidade analítica	Especialistas concordam na teoria, dados e métodos	Especialistas conciliam diferenças na teoria, dados e métodos	Especialistas discordam na teoria, dados e métodos

O uso de informações	Subsistema unitário	Subsistema colaborativo	Subsistema adversário
Tratamento para a incerteza	Incerteza utilizada para ganhos políticos	Incerteza reconhecida e decisões procedem de forma adaptativa	Incerteza utilizada para ganhos políticos
Especialistas e coalizões	Especialistas são aliados auxiliares	Especialistas são aliados ou oponentes auxiliares	Especialistas são aliados ou oponentes principais
Aprendizado orientado para as políticas públicas (<i>policy-oriented learning</i>)	Alto aprendizado dentro da coalizão e sem aprendizado entre as coalizões	Alto aprendizado dentro da coalizão e entre coalizões	Alto aprendizado dentro da coalizão e baixo aprendizado entre coalizões

Fonte: Tradução nossa (WEIBLE, 2008, p. 628)

Com este quadro observa-se que, a depender do número de coalizões presentes no subsistema, a informação pode ser gerada e utilizada de diferentes formas, os especialistas podem ser aliados e oponentes e o aprendizado facilitado dentro e fora da coalizão.

O conhecimento, as informações, os dados e evidências circulam na sociedade, nos meios políticos e acadêmicos. Uma determinada evidência gerada por especialistas participantes ou não do subsistema, que acompanham ou não as arenas de disputa de determinada política, pode ter papel importante ou não. Há resultados de pesquisas que passam despercebidos, outros, são explorados por empreendedores políticos, pela mídia, pelas coalizões, reforçando posicionamentos ou levantando questionamentos para a reflexão sobre um *status quo* estabelecido. Quando a informação ganha espaço na agenda, demanda resposta dos atores envolvidos na política pública, conforme aponta Sabatier (1988, p. 133): “*On the basis of perceptions of the adequacy of governmental decisions and/or the resultant impacts, as well as new information arising from search processes and external dynamics, each advocacy coalition may revise its beliefs and/or alter its strategy*”.

O quadro abaixo apresenta as proposições do uso de informações técnicas e científicas e possibilidades de mudanças no subsistema apontados por Weible (2008):

Quadro 9 - Proposições sobre uso das informações técnicas e científicas no processo das políticas públicas

O uso político de informações técnicas será maior nos subsistemas adversários	
---	--

O uso instrumental de informações técnicas varia muito em subsistemas colaborativos, intermediário em unitário e pouco em adversários	Uso das informações técnicas
A aprendizagem ocorrerá dentro de coalizões ou entre especialistas com abordagens analíticas semelhantes em todos os subsistemas e provavelmente ocorrerá através de coalizões ou entre especialistas com abordagens analíticas diferentes em subsistemas colaborativos.	
Uma mudança de um subsistema colaborativo para um subsistema unitário ocorrerá sob duas condições: (i) quando houver uma diminuição ao longo do tempo na diversidade de participantes em relação à diversidade dos atores afetados pelas decisões do subsistema; e (ii) quando há diminuição do tempo na atenção dada ao subsistema pelos atores macropolíticos e pelo público em geral.	
Uma mudança de um subsistema unitário para um subsistema adversário ocorrerá quando houver um aumento da participação de atores macropolíticos e/ou de novos atores do mesmo ou de um subsistema de políticas competitivas.	Mudanças no sistema
Uma mudança de um subsistema colaborativo para um subsistema adversário ocorrerá quando os novos operadores começarem a participar de um subsistema de política concorrente e/ou após um evento interno ou externo alterar o equilíbrio de poder entre as coalizões existentes.	
Uma mudança de um subsistema adversário para um subsistema colaborativo ocorrerá após um impasse quando as coalizões existentes esgotarem os caminhos (<i>venues</i>) disponíveis e virem o <i>status quo</i> como inaceitável	

Fonte: Tradução nossa (WEIBLE, 2008, p. 629)

As proposições analisam o tipo de uso da informação (aprendizado, instrumental e político) em relação ao tipo do subsistema (unitário, colaborativo e adversário) e seu impacto para as mudanças nas políticas públicas, apresentando outras possibilidades de investigação nas pesquisas em ACF utilizando o uso das informações como foco de análise.

Há diversas possibilidades de aplicação integrada do ACF e SCPD em pesquisas que versam sobre o processo decisório e mudança das políticas públicas. O caso do Cadastro Único é particularmente adequado para estudo, a partir dessa integração, pelo seu caráter de ser o instrumento de identificação do público-alvo do subsistema de políticas públicas de combate à pobreza, que envolve uma imagem das pessoas e famílias que são o seu foco de existência, seu objetivo, logo, essa dimensão é uma variável relevante para a explicação das mudanças institucionais observadas na história do Cadastro Único.

O uso das informações técnicas e científicas nos quadros do ACF e SCPD também é fértil para as pesquisas pelas suas dimensões de uso e análise pelos diferentes atores, podendo tanto responder demandas específicas (busca de conhecimento e evidência) ou justificar ou

promover posicionamentos das coalizões sobre a construção social do público-alvo. Em ambos os casos, podendo afetar a permanência e mudança da política pública.

No próximo item, será apresentado alguns estudos e pesquisas que aplicaram esses *frameworks* ao tema da pobreza, destacando casos do contexto brasileiro.

1.4 - Pesquisas com ACF e SCPD

Para a revisão dos estudos que utilizaram ACF e SCPD realizou-se pesquisa no banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Portal de Periódicos da Capes (acesso restrito com *login* de estudante da Universidade de Brasília)¹⁴.

Utilizando os quadros do ACF e SCPD conjuntamente independentemente da política analisada, destaca-se o artigo em que Weible, Siddiki e Pierce (2011)¹⁵ apresentam as percepções intergrupos em coalizões adversárias e colaborativas a partir do estudo de caso do Lago Tahoe, nos Estados Unidos. Foram aplicados três questionários em três períodos (1984, coalizões adversárias; 1990, subsistema nascente e coalizões colaborativas e; 2001, subsistema maduro e coalizões colaborativas), e concluindo que a percepção do grupo é mais positiva após a emergência de um contexto colaborativo, relacionando com as percepções de “*devil and angel shifts*” do ACF. Essa aplicação (comparativa) é diferente da proposta desta tese (integrada) que utiliza a construção social das famílias em situação de pobreza como variável que faz parte das crenças das coalizões, mas também, componente explicativo de mudança na política pública. A imagem do público-alvo demanda resposta dos implementadores de políticas públicas e pode ser mais ou menos explorado pelos atores sociais, como mecanismos para impulsionar ou constranger uma ideia ou um fator de mudança, como um evento externo, por exemplo. Ou seja, a construção social de público-alvo nesta tese é considerada como parte primordial da compreensão do subsistema, da dinâmica de mudança e, também, como motor para as crenças da coalizão, podendo, a depender da estratégia utilizada por esses atores, afetar a política pública, conforme será apresentado no capítulo de metodologia.

¹⁴ Utilizou-se o termo “advocacy coalition framework” e “coalizões” para a ACF e “social construction and policy design” e “construções sociais” para a SCPD. Após leitura do resumo, eliminou-se pesquisas que eram de outros temas e assuntos e não se referiam aos trabalhos de Sabatier (1988) e Schneider et. al. (2014), dado o uso desses termos por outras áreas de estudo, à exemplo a sociologia e psicologia social, com outros quadros analíticos de pesquisa.

¹⁵ Artigo: *Foes to Friends: Changing Contexts and Changing Intergroup Perceptions*

No Brasil, não foi identificado uso conjunto do ACF e SCPD em pesquisas. Especificamente na temática do subsistema das políticas de combate à pobreza, em separado, foram encontrados os estudos a seguir.

Conforme apresentado na introdução, a pesquisadora Carla Tomazini (TOMAZINI, 2013) analisa os programas de transferência de renda e as estratégias de combate à fome¹⁶ no período de 1991 a 2003, com o lançamento do Programa Fome Zero e posterior crise do programa. A pesquisa utilizou dados primários e secundários: realização de entrevistas com atores-chave do Programa Fome Zero e análise das publicações sobre o programa e o conceito de segurança alimentar. A conclusão do estudo apontou três coalizões: 1) Renda incondicionada: “[...] *partilham a crença que a pobreza seria o resultado da violação do direito a compartilhar a riqueza da nação. Os atores dessa coalizão defendem políticas universais, em oposição à focalização*” (p. 121), 2) Capital Humano: “[...] *partilham a crença que privação dos conhecimentos escolares e da assistência médica tornaria os pobres economicamente menos produtivos... é melhor ensinar a pescar que fornecer o peixe*” (p. 121), 3) Segurança Alimentar: foco no combate à fome e acesso à alimentação (TOMAZINI, 2013).

A tese da Tereza Cotta (2009), não utiliza ACF, mas analisa as Visões de Proteção Social (VPS) e argumentos, que podem ser relacionadas as crenças das coalizões. Dentre seus resultados de pesquisa, a partir do caso do Brasil com o Programa Bolsa Família no período de 2003 a 2009 (em comparação a experiência do México com o Programa Oportunidades), identificou cinco visões, que serão resumidas no quadro abaixo:

Quadro 10 – Visões de Proteção Social identificadas na tese de Tereza Cotta a partir da experiência do Bolsa Família

Visão de proteção social	Principais ideias	Principais atores, organizações e ações
Renda básica de cidadania	Justiça distributiva e segurança material; Pobreza e desigualdade como fenômenos históricos e causas complexas; Crítica aos PTRC perpassam a variabilidade de renda e possíveis subdeclarações.	Eduardo Suplicy; Rede europeia de renda básica; Basic Income Earth Network (BIEN) - em português Rede Mundial da Renda Básica.

¹⁶ Essa publicação é resultado de parte de sua tese de doutorado realizada na Universidade Estadual de Campinas em cotutela com a Universidade de Paris II, abrangendo a Programa Fome Zero no Brasil e também o Programa Oportunidades do México, com o título “*L’État et ses pauvres: la naissance et la montée en puissance des politiques de transferts conditionnels au Brésil et au Mexique*”

Visão de proteção social	Principais ideias	Principais atores, organizações e ações
Segurança alimentar e nutricional	Direito humano à alimentação de qualidade.	Ação da Cidadania contra à Fome e Miséria; Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA); Programa Fome Zero (PFZ); Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA); Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).
Perspectiva de direitos socioassistenciais	Fragilização dos vínculos sociais e familiares; Pobreza como privação de direitos e caráter estrutural; Família como centro da estratégia de proteção social; Participação da sociedade civil; Critério de seleção deve ser a necessidade.	Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS); Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB).
Gasto social	Perspectiva de que o governo gasta muito e mal na área social (ótica da eficiência econômica); Foco nas famílias em situações de vulnerabilidade e risco; Estória do progresso como ilusão; Metáfora do cobertor curto.	Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda (atualmente unificados no Ministério da Economia).
Educação	Educação para o pleno desenvolvimento do capital humano; Foco na desigualdade educacional; PTRC com foco em educação; Acesso universal a educação de qualidade.	Cristovam Buarque; Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Fonte: adaptado de Cotta (2009, p. 195 a 248)

Os trabalhos de Cotta (2009) e Tomazini (2013) são relevantes para o mapeamento das coalizões existentes no Brasil para a temática de combate à pobreza. Conforme apresentado na introdução, relacionando as duas pesquisas observa-se três coalizões: “renda incondicionada”

– próxima a VPS de renda básica de cidadania apontada por Cotta (2009), com a defesa de políticas universais, capitaneada por Eduardo Suplicy; “capital humano” – que podemos abarcar a visão de proteção social de educação (com ressalvas, dado que a crítica de VPS é de que a transferência de renda deve existir sim, mas vinculada à educação, como um meio de quebra do ciclo intergeracional de pobreza, autonomia e desenvolvimento de capacidades), capitaneada pelo economista José Marcio de Camargo, além do Ministério da Educação, da Saúde, Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social, Casa Civil e agências internacionais, como Banco Mundial e Unesco; e a “segurança alimentar e nutricional” – também identificada como VPS e capitaneada pelo Movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida e a Política Nacional de Segurança Alimentar.

Conforme aponta Tomazini (2013), em 2003, a coalizão dominante foi a de segurança alimentar, dado que o carro-chefe da campanha do presidente Lula foi o programa Fome Zero, mas a coalizão capital humano se manteve bem representada e ativa nas pautas de discussões, sobretudo após a decisão de unificação dos programas de transferência de renda existentes por meio do Bolsa Família: “[...] os conflitos entre as coalizões “segurança alimentar” e “capital humano” ocorreram no âmbito orçamentário, de estrutura institucional e de prioridade na política social.” (TOMAZINI, 2010, apud TOMAZINI, 2013; p. 135), sendo observada a queda da Coalizão de Segurança Alimentar e ascensão da Coalizão Capital Humano.

Na revisão das publicações sobre SCPD quanto à categorização de público-alvo, os pesquisadores Pierce et. al. (2014) identificaram que famílias em situação de pobreza estavam classificadas como “desviantes”, especialmente casos de pobreza em contextos específicos, como americanos de origem africana e imigrantes, mas também existiam visões de “dependentes”, a exemplo os casos de crianças, pessoas com deficiência, mães solteiras e vítimas de abuso. Observa-se que a imagem das famílias em situação de pobreza é reconhecida como baixo poder, mas oscila entre mercedores (dependentes) ou não das políticas sociais (desviantes)¹⁷ nessa revisão de literatura descrita pelos autores. Ponto a ser observado nessa pesquisa.

Outra aplicação do SCPD para estudos sobre pobreza é o trabalho desenvolvido por Erler (2013)¹⁸, que ilustra como a imagem das famílias em situação de pobreza pode variar a depender do contexto sociopolítico e econômico. Na pesquisa, observa-se como a Grande Recessão nos Estados Unidos moldou o discurso sobre as causas da pobreza, entre uma

¹⁷ Para descrição completa de todas as publicações analisadas, ver tabela do estudo nas páginas 14 e 15 (PIERCE et. al., 2014)

¹⁸ Artigo: *A new face of poverty? Economic crises and poverty discourses*

narrativa estrutural e contextual e outra moral e simbólica, oscilando entre a imagem de “merecedores” e “não merecedores” das ações do Estado (quando quebram o contrato social ideológico do trabalho: pessoas tem condições de trabalhar e ainda assim optam por não participar do mercado, na concepção da opinião pública para os “não merecedores”). O autor relaciona a crise econômica a construção de teorias de causa da pobreza, uma mudança na percepção da pobreza (problema da política pública) e do público-alvo.

Já a pesquisa de Guetzow (2010)¹⁹ analisa dois períodos nos Estados Unidos: 1964 a 1968 (*Great Society*) e 1981 a 1996 (Neoliberal) e como a construção social do público-alvo (famílias em situação de pobreza) variou a depender da percepção quantos às causas e natureza da pobreza. No primeiro período, a construção social era de “merecedores”, dado o histórico de privação desse público e dificuldade de acesso à educação, saúde e situações de discriminação. No segundo período, as ações de proteção social são criticadas devido aos abusos e fraudes, chamando a atenção para a necessidade de demarcar a separação entre o público-alvo em situação de pobreza que realmente precisa das políticas sociais e os casos de fraudes que precisam ser combatidas (GUETZOW, 2010, p. 191, grifos nossos):

In the 1960s, poverty was seen to be caused by the breakdown of the community, which itself was the result of blocked and limited opportunities. In the 1980s, and even more so in the 1990s, poverty came to be framed as caused by the breakdown of the family, which itself was the result of the generosity of the welfare system. **The poor in the 1960s were framed as hopeless, helpless victims of discrimination and economic transformations; in the 1980s and 1990s, the poor were viewed as rational actors who lacked the values that would guide them to make the right choices.** In the 1960s, society was to blame for poverty, and it was government’s duty to help by instilling hope, providing skills, and rebuilding communities; in the 1980s and 1990s, individuals were to blame for poverty, and it was government’s task to enforce and impose the right values by helping—in fact, forcing—people to help themselves.

Utilizando o SCPD sobre o tema da pobreza aplicada ao contexto brasileiro, identificou-se a construção social de público-alvo do Programa Bolsa Família, principal usuário do Cadastro Único, como estudo de caso, a partir de revisão de literatura de fontes secundárias e terciárias de artigos de opinião, documentos de discussão pública, memorandos e entrevistas (SILVESTRE, 2017).

O estudo destaca o poder relativo dos beneficiários frente à possibilidade de voto (SILVESTRE, 2017): “*Beneficiaries saw their power increase due to their 40 million votes. Even if beneficiaries might not participate actively in the ongoing political debate, they have*

¹⁹ Artigo: *Beyond deservingness: Congressional discourse on poverty*

the elective power to choose their presidential representatives” (p. 704), ou seja, o poder do público-alvo exercido pelo impacto na reeleição de candidatos, conforme preconiza a antecipação do *feedback effects*, apesar de não ser um grupo que costuma participar ativamente do debate político ou ter influência sobre a opinião pública (SCHNEIDER e INGRAM, 2019). A pesquisa conclui que a construção social ainda é de ‘dependentes’, apesar de existir críticas ao público-alvo na opinião pública quanto aos estigmas de ‘preguiça’ (visão de que o benefício pago faria com que as pessoas não buscassem emprego): “*Cash transfers beneficiaries are still dependents, but some problems remain: political manipulation, accusations regarding beneficiaries’ laziness, and burdens to other classes through fiscal constraints.*” (SILVESTRE, 2017, p. 717).

Um dos estudos identificados na revisão de literatura de Silvestre (2017), descreve a percepção do PBF na sociedade brasileira, utilizando dados de 2008, onde conclui-se que para 72% das pessoas pesquisadas, o PBF “*traz mais coisas boas para o Brasil*”, sendo que 65% tendem a concordar que o programa “*ajuda a combater a pobreza*”. Por outro lado, 67% das pessoas pesquisadas tendem a concordar que “*o Bolsa Família faz as pessoas acomodarem e não quererem mais trabalhar*” (o percentual é de 77,5% quando são consideradas apenas as pessoas que não conhecem nenhum beneficiário) e que 82% tendem a concordar que o programa “*Inclui pessoas que não precisam*”. Conforme afirmam os autores no estudo original (CASTRO, WALTER, SANTANA e STEPHANOU, 2009):

No senso comum, a principal restrição refere-se à transferência de recursos em si, que teria efeitos deletérios sobre a inserção no mercado de trabalho, de acomodação e toda sorte de subterfúgios para manter o benefício, até mesmo gerar mais filhos. Além disso, as repetidas notícias sobre fraudes na inclusão de pessoas fora dos critérios confirmariam uma impressão, também do senso comum, de que as pessoas encontrarão meios de fraudar o Programa para desviar os recursos. (CASTRO et. al., 2009, p. 351)

Apesar da pesquisa focar nos beneficiários do PBF, duas imagens importantes da opinião pública são observadas: uma quanto ao desenho do programa e a imagem de que o pagamento dos benefícios vinculado ao número de crianças e jovens da família, estimula aumento na taxa de natalidade ou efeito ‘preguiça’ para o trabalho, e outra relacionada ao comportamento deliberado de fraude (os chamados erros de inclusão e falsos positivos de identificação da pobreza). A segunda imagem, específica a seleção do público-alvo, recai sobre o Cadastro Único, seu desenho e processo de implementação, foco desta tese.

Outro dado relevante apontado por Silvestre (2017) na análise da construção social do público-alvo do Bolsa Família é o fato de que mesmo em situação de restrição fiscal, o

orçamento do Bolsa Família não foi afetado, contradizendo a tese de que em situação de recurso escasso, programas voltados à população pobre são os primeiros a sofrerem cortes (SILVESTRE, 2017). Isso demonstra o poder relativo do público frente as perspectivas de reeleição dos políticos eleitos.

Observa-se nesses estudos o quanto à construção social do público-alvo das políticas de combate à pobreza oscila entre mercedores ou não, entre dependentes e desviantes.

A nossa proposta é avançar nesses estudos, observando como a percepção da construção social do público-alvo das políticas sociais, identificado a partir do Cadastro Único (imagem de mercedores ou não e percepção de poder) se relaciona as principais mudanças ocorridas na trajetória deste instrumento (respostas de decisores frente a demandas da opinião pública e uso ou não pelas coalizões como recurso e estratégia de pressão para influenciar o andamento da política pública).

O capítulo a seguir analisa o caso de estudo da tese, o Cadastro Único, revisando seu histórico de implementação e seu papel na construção de público-alvo para as políticas públicas de combate à fome e desenvolvimento social.

CAPÍTULO 2 – O CASO DE ESTUDO: Cadastro Único

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é o instrumento de identificação e caracterização de público-alvo das políticas públicas de combate à pobreza no Brasil, criado em 2001, fortalecido e efetivamente implementado a partir de 2003, com a criação do Programa Bolsa Família, e hoje utilizado por mais de 20 programas e políticas sociais. Com quase 20 anos de existência, é reconhecido não apenas como a base de dados do Bolsa Família, mas como um instrumento social fundamental para o desempenho, priorização e focalização de todas as políticas públicas que o utilizam, e um exemplo para outros países a partir da sua estratégia contínua de identificação de famílias em situação de pobreza (BARCA, 2017).

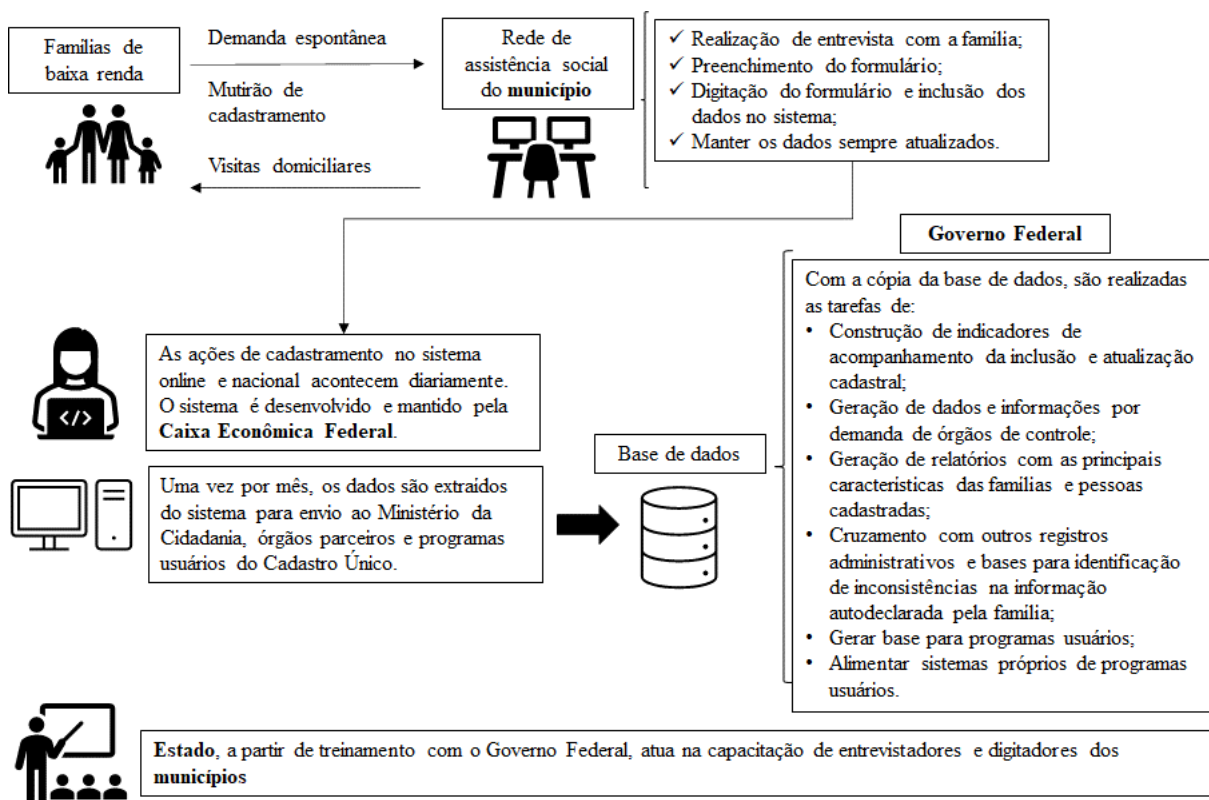
O Cadastro Único tem um processo de cadastramento consolidado, em todos os 5.570 municípios brasileiros, a partir de instrumentos padronizados nacionalmente. A estrutura de formulários do Cadastro Único é composta de três partes: formulário principal, formulário suplementar 1 e formulário suplementar 2, totalizando mais de 100 quesitos (entre perguntas diretas à família e de preenchimento do município ou sistema, como data da entrevista, modalidade de operação, se inclusão ou atualização, se teve ou não visita domiciliar, entre outros).

O formulário principal tem dez blocos de questões. Os blocos 1 a 3 são de identificação do domicílio e da família, com perguntas de endereço, acesso à serviços básicos de água, luz, saneamento e coleta de lixo, características do domicílio, identificação se a família é indígena ou quilombola, despesas e identificação do entrevistador e data da entrevista. Os blocos 4 a 8 são de identificação das pessoas da família com perguntas sobre o nome, filiação, data de nascimento, cor/raça, sexo, parentesco com o responsável pela unidade da família, cidade de nascimento e documentação, se a pessoa tem alguma deficiência, escolaridade, trabalho e remuneração.

O formulário suplementar 1 identifica a vinculação a programas e serviços e se a família se identifica como um grupo populacional tradicional e específico (GPTE). Esta pergunta abarca a identificação dos seguintes grupos: famílias ciganas, extrativistas, pescadores artesanais, pertencentes a comunidade de terreiro, ribeirinhas, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, acampada, atingida por empreendimento de infraestrutura, família de preso do sistema carcerário, catadores de material reciclável e pessoas resgatadas do trabalho análogo à escravidão. O formulário suplementar 2 identifica e caracteriza as pessoas em situação de rua.

O processo de cadastramento se inicia com a identificação da família de baixa renda para a realização da entrevista, preenchimento dos formulários e inclusão dos dados no sistema. A figura a seguir, sistematiza esse fluxo entre a família e o dado utilizado no Governo Federal para a seleção de público-alvo por parte das políticas e programas usuários.

Figura 3 – Fluxo entre processo de cadastramento e visualização de dados no nível nacional



Fonte: Elaboração própria com adaptações de BRASIL (2017)

A implementação do Cadastro Único é descentralizada. Para inclusão ou atualização dos dados, a família pode procurar diretamente a gestão municipal e solicitar o cadastramento (demanda espontânea) ou o município pode identificar as famílias de baixa renda em seu território por meio de visitas domiciliares e mutirões de cadastramento. Os municípios são autônomos para organizar esse processo. Para orientá-los quanto à meta de cadastramento, o Ministério da Cidadania divulga periodicamente as estimativas de famílias pobres. A entrevista com a família é realizada a partir do preenchimento do formulário por técnicos do município, em geral das áreas de assistência social. Posteriormente os dados são digitados no Sistema do Cadastro Único e passam a ser visíveis no sistema online ao município, estado e Governo Federal (consulta individual). Os entrevistadores e digitadores de cada município são capacitados com curso padronizado nacionalmente e coordenado pelos Estados.

O desenvolvimento, manutenção e segurança do sistema do Cadastro Único, bem como a hospedagem dos dados, é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal, a partir das diretrizes definidas pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Cidadania.

Mensalmente, a Caixa extrai os dados registrados no Cadastro Único e disponibiliza ao Ministério da Cidadania. Esses dados são disponibilizados aos programas usuários (por meio de conexão com sistemas próprios ou com entrega de cópia da extração), aos órgãos de controle, parceiros e pesquisadores (a partir de processo próprio de solicitação, com assinatura de termos de sigilo e confidencialidade). Também são construídos indicadores e relatórios de informações como o perfil das famílias cadastradas, realizadas ações de qualificação cadastral, como o cruzamento com outras bases e registros administrativos e checagem de quantas famílias por município estão com dados desatualizados, entre outras atividades.

Uma vez cadastrada e mantendo os dados atualizados (é necessária a atualização cadastral a cada dois anos após a inclusão, quem não atualiza é convocado em processo anual chamado de Revisão Cadastral), a família pode acessar diversas políticas e programas sociais. Cada uma dessas políticas tem suas regras próprias de concessão e manutenção. Para alguns, a concessão é automática a partir do dado do Cadastro Único, como acontece com o Bolsa Família: se tiver perfil de renda, o Governo Federal seleciona a família que receberá o cartão em sua residência para o saque da transferência de renda. Para outros, é preciso também uma solicitação ou adesão direta da família, como é o caso da Tarifa Social de Energia Elétrica, em que o possível beneficiário solicita o desconto na conta de luz (por se enquadrar no quesito baixa renda) na concessionária de energia elétrica, após já estar no Cadastro Único com dados atualizados (dado que esse critério será checado pela concessionária).

Das mais de 20 políticas públicas²⁰ que utilizam os dados do Cadastro Único, identifica-se cinco tipos de usos diferentes para fins de seleção de público-alvo: 1) benefícios financeiros, como o Bolsa Família; 2) descontos em taxas e contribuições, como a isenção de taxa de concurso público; 3) redução das taxas de crédito, como o Programa Minha Casa, Minha Vida; 4) tecnologias sociais e infraestrutura, como o Programa Água para Todos; 5) serviços sociais, como a rede de atendimento da assistência social (DIREITO et. al., 2016). Há também programas e políticas que utilizam o Cadastro Único para fins de monitoramento e estudo, como o Programa Brasil Quilombola (DIREITO et. al., 2016).

A explicação do funcionamento do Cadastro Único está publicizada no site do Ministério da Cidadania e nos diversos manuais instrucionais, como o Manual de Gestão do

²⁰ Para a lista completa de programas, ver anexo 5.

Cadastro Único e Manual do Entrevistador. Os dados sintéticos desagregados por município/estado também estão disponíveis na internet por meio das ferramentas CECAD - Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico, Relatório de informações Sociais e VisData²¹. No entanto, ainda não há no Governo Federal uma ferramenta integrada de gestão com todos os programas usuários do Cadastro Único (análises agregadas e informações sintéticas de quem são os beneficiários do que, com suas respectivas intersecções).

Um ponto relevante no processo de cadastramento é o papel da Caixa, apesar de ser uma empresa pública, é um banco e não uma empresa de tecnologia e desenvolvimento de sistemas de dados. A escolha por esse agente operador ocorre pela determinação do Decreto de criação do Cadastro Único (apontando o Número de Identificação Social – NIS – de gestão da Caixa como critério de unicidade de cada pessoa registrada no Cadastro Único) e, principalmente, pela relação próxima com o Bolsa Família. A lei de criação do PBF define a Caixa como agente operador, desenvolvimento e gestão de sistema e operacionalização dos pagamentos. Para facilitar a gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família dentro do mesmo Ministério, a Caixa manteve-se como agente operador dos dois por meio de um contrato único gerido por uma coordenação específica na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

Outro procedimento relevante na rotina do Cadastro Único são as ações de qualificação cadastral: Revisão Cadastral, Averiguação Cadastral e Exclusão Lógica.

A Averiguação Cadastral²², realizada desde 2005, consiste em cruzamentos periódicos de dados do Cadastro Único (em geral por chaves de identificação da pessoa como NIS, CPF, nome da pessoa, nome da mãe e data de nascimento) com outros registros administrativos que têm informações de renda do trabalho ou de benefícios previdenciários e assistenciais, com vista a checar se a informação de renda declarada no Cadastro Único pela pessoa está correta ou se há indícios de omissão ou subdeclaração de informação, por exemplo, a pessoa trabalha e recebe um salário mínimo na base de mercado formal de trabalho da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), mas no Cadastro Único declarou estar desempregada. O foco dessa ação é identificar casos de falsos positivos.

Aqui cabe uma observação importante. Considera-se a detecção de um caso de falso positivo, também chamado de erro de inclusão, quando são identificados casos de pessoas aparentemente com perfil de pobreza, conforme os limites estabelecidos para acesso aos programas sociais como o Bolsa Família, mas que, na verdade, tem indícios de receberem renda

²¹ Ferramentas catalogadas no link: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/catalogo/?id=1656>

²² Procedimentos definidos na Portaria nº 94, de 4 de setembro de 2013

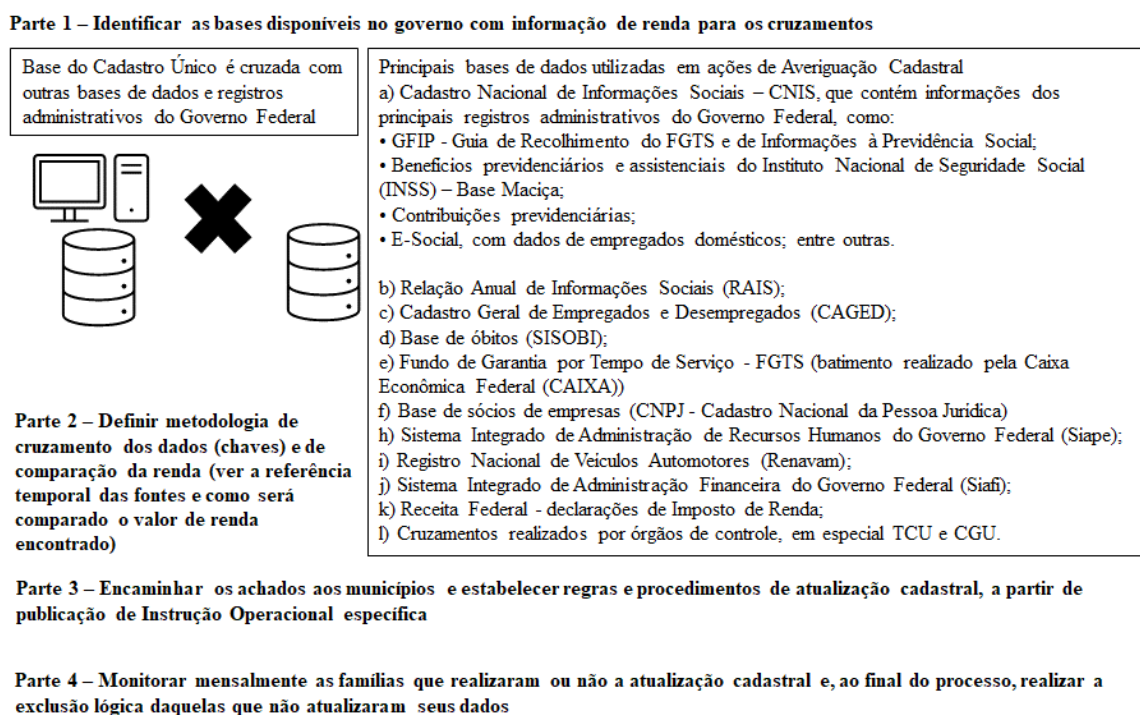
acima desse limite, indício de evidência levantado por meio de cruzamentos de dados e registros administrativos do mercado de trabalho, recebimento de benefícios do INSS - Instituto Nacional do Seguro Social ou por outras bases que podem indicar renda incompatível à declarada no Cadastro Único, como bases de patrimônio de veículos (*proxy* de renda).

A detecção de casos de falso positivo como parte da rotina de manutenção do Cadastro Único é geralmente realizada anualmente, mas, a partir de 2016, esse tempo tem diminuído, passando a ser semestral, dada as pressões por ações de controle e fiscalização, conforme será detalhado neste capítulo.

Os órgãos de controle TCU e CGU realizam também cruzamentos periódicos que são agregados ao realizado pelo Ministério, após a análise das possíveis intersecções. Os resultados são encaminhados aos municípios, com orientações construídas pelo Departamento do Cadastro Único e Departamento de Benefícios (responsável pela gestão do Bolsa Família), em Instrução Operacional específica com os prazos e procedimentos a serem observados. Em geral, dado o quantitativo de famílias a serem atualizadas, o processo tem a duração de um ano, sendo que as repercussões nos benefícios do PBF são realizadas de forma escalonada a depender da gravidade do achado (valor de renda encontrado e tempo de vínculo).

O fluxo abaixo resume as etapas do processo:

Figura 4 – Etapas gerais do processo de Averiguação Cadastral



Fonte: Elaboração própria

Juntamente com o processo de Averiguação Cadastral, anualmente, o Departamento do Cadastro Único e o Departamento de Benefícios identificam as famílias que estão a mais de dois anos sem realizar atualização cadastral. Esse público é convocado pelo processo chamado de Revisão Cadastral. As listas da Averiguação e Revisão Cadastral são divulgadas aos municípios conjuntamente para facilitar a organização das ações de atualização cadastral em cada território.

No final do processo de Averiguação Cadastral, conforme prazos preconizados em cada Instrução Operacional, as famílias que não realizaram nova atualização de seus dados, podem ter seus cadastros excluídos pelo Ministério da Cidadania e o cancelamento dos benefícios do Bolsa Família. Essa ação de exclusão é chamada Exclusão Lógica²³. Também podem ser excluídos pelo Ministério da Cidadania as famílias que não realizaram nova atualização cadastral a mais de 48 meses (4 anos).

Atualmente, os processos de Averiguação e Revisão Cadastral são observados na manutenção dos benefícios do Bolsa Família, mas também dos benefícios da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Todo o procedimento é realizado por rotinas de cruzamentos *off-line* e a posteriori à inclusão e atualização dos dados do Cadastro Único. A necessidade de automatizar essa ação por meio da integração e interoperabilidade, com checagens automáticas ao momento do cadastramento é um debate em aberto, especialmente com o crescimento das soluções tecnológicas de grandes bases de dados, observada após 2016, conforme será pontuado a frente.

Esta seção apresentou os principais aspectos operacionais e técnicos do funcionamento do Cadastro Único. Na próxima seção deste capítulo, será apresentado o debate prévio e do início de implementação do Cadastro Único, quanto à construção social do público-alvo para cadastramento e da forma de conceituar a pobreza no Brasil, envolvendo diversos atores que defenderam diferentes pontos de vista e perspectivas, como o direito e universalização da proteção social, dada a multidimensionalidade da pobreza, ou a focalização pela ótica da justiça e eficiência, além do debate da segurança alimentar, capital humano, eficiência alocativa, entre outros.

²³ A Exclusão Lógica é uma exclusão virtual e não física na base de dados do sistema do Cadastro Único. A pessoa passa a ter o estado cadastral do registro da família como “excluído”, permanecendo visível na base nacional do Cadastro Único apenas para consulta, sem possibilidade de manutenção pelo município, e não mais elegível a programas sociais (BRASIL, 2017a)

2.1 – Criação do Cadastro Único e o debate de construção de seu público-alvo

A Constituição Federal Brasileira de 1988 foi um importante marco para as políticas públicas de proteção social, ao abarcar na seguridade social os direitos à saúde, previdência e assistência social, organizando as ações a partir dos objetivos de universalidade da cobertura e atendimento (inciso I do art. 194) e seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços (inciso III do art. 194). A assistência social está descrita no art. 203 e aponta como público todos aqueles a quem dela necessitar, perspectiva universal, juntamente com a saúde e previdência social (essa com a premissa contributiva). A regulamentação da assistência social está na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993, como resultado de um intenso movimento do serviço social (estudantes e profissionais) para sua normatização (IPEA, 2009).

Os programas de transferência de renda, proteção social e garantia de renda não contributiva, surgem no Brasil em 1995, a partir de iniciativas dos governos locais: Campinas, Ribeirão Preto e Distrito Federal. (FONSECA et. al., 2005; SILVA et. al., 2004 apud SOARES e SÁTYRO, 2010). Na sequência, a partir de um processo de difusão esse modelo é utilizado também nas políticas de transferência de renda do Governo Federal que surgiram no Brasil, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (1996), Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola (2001), Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (2001), Programa Auxílio-Gás (2002) e Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (2003) (DENILSON, 2012).

Dentre as atividades de coordenação das ações de assistência social e combate à pobreza no Brasil anteriores a criação do Cadastro Único e Bolsa Família, destaca-se o Programa Comunidade Solidária (1995)²⁴ (Decreto nº 1.366/1995, revogado pelo Decreto nº 2.999/1999²⁵), coordenado pela primeira dama Ruth Cardoso, que era uma estratégia de gerenciar as ações de combate à fome, por meio de políticas nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda e defesa de direitos e promoção social, conforme o referido Decreto. Posteriormente, a estratégia foi substituída pelo Programa Comunidade Ativa (1999), Projeto Alvorada (2000) e a Rede de Proteção Social, como aponta Draibe (2003, p. 88), que consistia em:

²⁴ Criado pela Medida Provisória nº 813, de 01 de janeiro de 1995, que organiza a presidência e ministérios: “Art. 12. Fica criado o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tendo por objetivo coordenar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza.”

²⁵ Ambos revogados pelo Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019.

... um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social. Sob a liderança do Projeto Alvorada e apoiada na implantação do Cadastro Único, instrumento de unificação das transferências, a Rede Social se formava (por diversos programas, incluindo o Bolsa Escola).

O Cadastro Único foi criado por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001²⁶. Este normativo é simples e basicamente instituiu o formulário de Cadastramento Único, para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados, exceto os administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV). O Decreto define a Caixa Econômica Federal como agente operador para processamento dos dados, desenvolvimento do sistema e atribuição do Número de Identificação Social (NIS). Também estão expressos os ideais de unicidade, integração e racionalização dos processos e, ainda que não aprofundado, define que os gestores dos programas deveriam articular-se com os municípios para as ações de cadastramento (desenho descentralizado e coordenação interfederativa).

O Cadastro Único é criado em 2001, mas considera-se na literatura que a efetiva implementação aconteceu quando um programa federal de grande visibilidade o definiu como ferramenta de identificação de seu público-alvo: o Programa Bolsa Família, criado em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132/2003 (posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004), que unificou os programas de transferência de renda existentes até aquele momento²⁷ (ROCHA, 2011; COTTA e PAIVA, 2010; BARTHOLO et al, 2010; MOURA, 2012; CHAVES, 2014; PAIVA et. al., 2014); além da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, a partir da junção do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) e o Ministério da Assistência e Previdência Social (MAPS), que passaria a coordenar as políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e a transferência de renda.

Apesar do objetivo de racionalização de processos por meio de um cadastro único, observa-se que a falta de integração, coordenação e controle das políticas sociais existentes nesse período inicial após a sua criação. Havia duplicidade de pagamentos para a mesma família

²⁶ Menções aos decretos e portarias do Cadastro Único tem como fonte a Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. 2. ed. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2015).

²⁷ Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001; o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; o Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

e carência de acesso de para outras, além de diversas dificuldades operacionais para inclusão e atualização de dados, visto que não havia procedimentos e regras claras de gestão. Em 2003, com o início do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), com prioridade de governo no combate à fome²⁸, os programas de transferência de renda foram revistos. Este debate contou com diversos especialistas que defendiam diferentes visões quanto à forma mais adequada para combater à pobreza, por meio da Câmara de Políticas Sociais (CPS)²⁹ (MOURA, 2012, p. 82):

Para responder à pergunta básica acerca da melhor maneira de promover a transferência de recursos do Estado aos pobres, as respostas eram variadas e envolviam várias questões. Tratar o problema abordando os cidadãos individualmente ou considerando a sua organização em famílias/domicílios? Transferir dinheiro (para livre utilização) ou entregar cupons alimentares (para aquisição de cesta definida de alimentos em estabelecimentos oficiais)? A partir de qual critério de participação: definido pelo corte de renda per capita, pelas características domiciliares ou por ambos combinados? Definindo condicionalidades ou obrigações para os beneficiários cumprirem, sem as quais são excluídos do Programa (ou sequer são incluídos), ou de forma incondicional, sem vincular a obrigações adicionais? Com tempo limite de permanência ou sem tempo limite? Se houver limite de permanência, qual deveria ser? Associado diretamente à promoção da educação, da segurança alimentar, da saúde, de todos ou sem associação setorial? Enfim, todas essas questões estavam em aberto e eram objeto de luta no campo.

Nesse período, havia uma disputa de discursos quanto aos objetivos de uma política de desenvolvimento social e combate à fome com visões de proteção social e comunidades de pensamento, a partir de uma percepção simbólica da construção das políticas sociais, entre a visão de “renda básica de cidadania”, “segurança alimentar e nutricional”, “perspectiva de direitos socioassistenciais”, “gasto social” e “educação” (dada a tradição do programa Bolsa Escola) (COTTA, 2009); ou no arcabouço do quadro de análise do ACF utilizado pela Tomazini (2016) de coalizões referentes à “segurança alimentar”, “capital humano” e “renda básica universal”.

Imerso a essas visões, conforme aponta Moura (2012, p. 89) também estava presente o debate focalização versus universalização, especialmente no processo de unificação dos programas sociais a partir do Bolsa Família e do trabalho da Câmara de Política Social (CPS) em 2003. A preocupação era de focalizar o público-alvo das políticas sociais entre os mais pobres, de forma a reforçar direitos universais:

²⁸ Miriam Belchior em entrevista descrita no livro “Fome Zero: uma história brasileira” destaca o papel da Câmara de Políticas Sociais (CPS) na coordenação das diversas pautas da área social e a importância da determinação presidencial para as estratégias de combate à fome e desigualdades sociais (BRASIL, 2010a, p. 114)

²⁹ Grupo interministerial criado com o objetivo de revisar as políticas sociais no Brasil.

O pensamento majoritário no PT sobre políticas sociais estava refletido na ideia de universalização do acesso às políticas e serviços sociais, entendidos como direitos garantidos pela Constituição. A defesa da universalização passa pela noção central de que é necessário garantir que todos os cidadãos tenham acesso às políticas públicas, o que significaria, de forma resumida, ampliar o gasto social para possibilitar que as redes de serviços (saúde, educação, previdência, etc) alcançassem toda a população. Todavia, a insatisfação com as políticas públicas que tinham previsão de acesso amplo, mas que na prática eram de difícil acesso aos pobres, como a cobertura previdenciária e o acesso à educação de qualidade, especialmente superior, era uma realidade reconhecida. Essa constatação deixava espaço para que o princípio da universalização fosse questionado, mesmo nas linhas do PT, surgindo como alternativa a noção de focalização. A noção de que as políticas públicas não chegavam àqueles que mais necessitavam, havendo concentração do gasto social entre os “não pobres”, era apontada como uma evidência de que era necessário focalizar os gastos sociais, ou seja, redistribuir o gasto social de forma a diminuir o gasto com aqueles que não necessitam e focalizar naqueles que necessitam.

Após a decisão de unificação dos programas de transferência de renda no desenho do Bolsa Família, as visões acerca das políticas de combate à pobreza foram direcionadas politicamente. Muda-se o foco inicial do Governo do Presidente Lula, que era o Programa Fome Zero para alívio imediato da pobreza por meio do acesso à alimentação, para a unificação de todas as ações de transferência de renda federais antes distribuídas em diversos ministérios, por meio do Programa Bolsa Família. Isso reflete em conflitos entre diversos atores que defendiam o foco na segurança alimentar, as transferências de renda focalizadas e os programas de proteção social universais. Debate este direcionado a partir de um comando de prioridade presidencial (MOURA, 2012, p. 99):

O que ocorreu foi que as decisões superiores sucessivamente delimitaram o espaço em que as lutas passaram a ocorrer e os objetos de disputa nessas lutas. Assim, se num momento preliminar a discussão girava em torno da pertinência de unificar os PTRs, após a decisão do dia 3 de abril de 2003, de promover a unificação dos programas, a disputa passou a ser em torno dos arranjos possíveis acerca da unificação e sobre qual órgão ficaria por ela responsável.

A priorização política passou a ser a implementação do Bolsa Família, ou seja, a direção presidencial foi a criação de um programa nacional único de transferência de renda focalizada com condicionalidades de saúde, educação e assistência social, para o alívio imediato da pobreza. A discussão deixava de ser sobre o desenho mais adequado de uma política social de combate à pobreza, quanto às perspectivas universais e focalizadas do público-alvo, e passava a ser sobre qual a estrutura e institucionalização necessárias para a implementação do Bolsa Família: um programa de transferência de renda focalizado, com condicionalidades, que objetivavam o acesso às políticas públicas universais, sobretudo de saúde e educação, na perspectiva da quebra do ciclo intergeracional da pobreza, trazendo também a noção de

efetividade e eficiência no combate à fome no Brasil. Para isso, foi criado o Ministério do Desenvolvimento e Social e Combate à Fome, em 2004.

A coalizão de segurança alimentar, antes majoritária com o Fome Zero, é substituída em posição pela coalizão de capital humano (TOMAZINI, 2016) com a perspectiva de renda básica de cidadania, focalização de público-alvo como forma de universalizar direitos sociais, dado um contexto histórico de desigualdades.

As demais coalizões continuaram sendo representadas por meio de secretarias específicas: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN); Secretaria de Articulação para a Inclusão Produtiva e Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), mantendo inclusive seus espaços de disputa e negociação, conforme Cotta e Paiva (2010, p. 87):

A partir da criação do MDS, em 2004, o discurso do governo federal tem procurado harmonizar os conceitos de seguridade e desenvolvimento social e humano, apesar de certamente não ter conseguido eliminar, e nem mesmo ocultar, a tensão entre eles. O exemplo mais notável dessa tentativa de conciliação é justamente a noção de política de desenvolvimento social, que abrange quatro áreas: assistência social, segurança alimentar e nutricional, transferência de renda e inclusão produtiva. Claramente, a intenção dos que apresentaram tal noção era encontrar uma formulação que espelhasse o que estava acontecendo na prática, o esforço de articular as ações de vertentes da proteção social não contributiva que antes atuavam separadamente.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em janeiro de 2004, materializou esse esforço. Em que pesem os desafios colocados por esse tipo de arranjo institucional, que se refletem na necessidade de negociar cotidianamente a convivência entre áreas com valores, diagnósticos e propostas de intervenção muitas vezes distintas, é fato que ele trouxe ganhos para a vertente não contributiva do sistema de proteção social.

No debate universalização e focalização, o Bolsa Família apoia-se na perspectiva de justiça distributiva que considera que as políticas sociais precisam de olhar focalizado aos mais pobres. Essa é uma visão de focalização como reforço de direitos sociais universais (CUNHA, 2009), onde o universalismo e a focalização são dois métodos alternativos, se não, complementares, quando analisados pela ótica da “justiça social”, onde uma alocação redistributiva contribui para a garantia de uma rede de proteção mínima (KERSTENETZKY, 2006).

O método de focalização do Cadastro Único e Bolsa Família é o “Teste de Renda não Verificada”, que consiste na seleção de famílias por meio de uma determinada linha de pobreza (monetária), baseada na renda declarada pelas famílias no Cadastro Único (FARIA, FEIJÓ E SILVA, 2007). Apesar de mais simples e transparente, esse método também tem desafios, especialmente quanto ao estabelecimento de rotinas de checagens e auditorias, que podem

burocratizar o acesso das famílias e representar custos administrativos (PAIVA, 2008), demandas que pressionam processos contínuos de checagem dos dados autodeclarados no Cadastro Único, especialmente de renda.

O debate inicial sobre o Cadastro Único já carregava essa discussão implícita do público-alvo adequado para as políticas sociais no período de criação do instrumento (FONSECA e ROQUETE, 2018, p. 23):

Constata-se que no debate sobre o cadastro estavam polêmicas de fundo sobre as políticas sociais. Para os que entendem as políticas sociais como algo residual, tratava-se fundamentalmente de focalizar ao máximo a sua abrangência. Para os que entendem as políticas sociais como um direito, tratava-se de retratar todas as faces da pobreza e confrontá-las com as diversas políticas públicas, permitindo a avaliação do que cada ente governamental faz ou planeja fazer para dar conta da dívida social brasileira.

Discutia-se a focalização a partir da renda, mas compreendendo a pobreza a partir de suas várias dimensões.

Quando o Ministério do Desenvolvimento Social assume a gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família e a responsabilidade por sua efetiva implementação, dada a diretiva política de implementação do Programa Bolsa Família, uma série de medidas passam a ser tomadas, principalmente a demanda de qualificação, visando a ampliação da cobertura (mitigando falsos negativos) e inclusão indevida de famílias (combate aos erros de falsos positivos). Essa pauta era relevante, especialmente pelos atores que defendiam a pauta da economicidade, eficiência e eficácia das políticas sociais. A demanda reforça a visão de focalização efetiva no público em situação de pobreza, a partir da renda. O objetivo neste período era de fortalecer o Cadastro Único para a implementação qualificada do Programa Bolsa Família.

Importante destacar que o Cadastro Único antes do Programa Bolsa Família não tinha regras claramente definidas e nem um desenho de implementação operacional descentralizado e efetivo. O instrumento estava amarrado ao formulário e sistema e não a uma estratégia de uso para as políticas sociais de combate à pobreza de forma ampla, sendo apenas um mero cadastro de famílias e pessoas, mas sem um desenho específico, com estratégia de atuação consolidada para a identificação e caracterização da pobreza no Brasil. É com o Bolsa Família que o Cadastro Único ganha esse destaque. O reconhecimento da sua importância se dá imediatamente a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e a definição dos cargos estratégicos, em especial da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) que seria a responsável pelo Departamento do Cadastro Único e pela gestão do Bolsa Família.

Inicialmente a Senarc ficou a cargo da Ana Fonseca e seus assessores André Teixeira e Cláudio Roquete, posteriormente assumida por Rosani Cunha e Lúcia Modesto, conforme aponta o pesquisador Moura (2012):

A saída de Ana Fonseca foi acompanhada pela saída dos responsáveis mais diretos pela condução do PBF, que eram o Secretário da Senarc André Teixeira e o Diretor do CadÚnico Cláudio Roquete, que haviam sido indicados por ela. Com isso, havia ao menos três posições muito importantes a serem ocupadas no MDS. Além de ter um novo Secretário-Executivo para a Pasta, era necessário designar quem seria o Secretário da Senarc e, dentro dela, o diretor do CadÚnico. (Moura, 2012, p. 123)

[...]

Rosani se apresentou ao Ministro Patrus como nome viável para conduzir o PBF numa conversa que ocorreu dentro de um voo da FAB, durante uma das viagens de trabalho do Ministro. O fato de que Rosani acompanhava o Ministro não era coincidência. Ela tinha articulado sua presença no avião exatamente para ter a oportunidade de discutir os problemas do Programa com o Ministro e, obviamente, se mostrar como nome viável para assumir o cargo. Na conversa, Rosani demonstrou que tinha amplo conhecimento dos problemas de gestão do PBF, foi segura ao apresentar possíveis soluções para eles e deixou uma boa impressão no Ministro. Mas não desceu do avião indicada como Secretária da Senarc. A partir daquele dia, no entanto, seu nome passou a ser cogitado. Ao final de mais alguns dias, após serem cogitados (e descartados) outros nomes, e depois de várias consultas internas no Governo, o Ministro decide pela indicação de Rosani Cunha como Secretária da Senarc. A partir daí ela se tornaria a responsável direta pela condução do PBF. A primeira ação de Rosani foi garantir que a direção do CadÚnico ficasse à cargo de Lúcia Modesto, sua colega na carreira de EPPGG e com quem tinha trabalhado na época do Cartão Nacional de Saúde. Lúcia já atuava no MDS como assessora na Secretaria-Executiva comandada por Ana Fonseca. As nomeações de Rosani e Lúcia foram anunciadas em conjunto, em 6 de dezembro de 2004, em nota da Agência Brasil. Assumindo a direção do Programa em meio a uma crise, Rosani e Lúcia tinham consciência da necessidade de uma rápida e intensa mobilização para tentar reverter o quadro (Moura, 2012, p. 125)

O quadro a ser revertido era o de checagem se o Cadastro Único era um instrumento viável a ser utilizado pelo Bolsa Família após um processo de validação e qualificação das informações que já estavam registradas em sua base de dados ou se era necessário realmente iniciar um novo cadastro do zero. Quando a diretora Lucia Modesto assume, a opção foi a de estudar a base de dados e viabilizar a sua qualificação cadastral (BRASIL, 2006, p. 12), frente a crise gerada pelas diversas denúncias de falsos positivos (erros de inclusão) na mídia em 2004, choque externo relevante como pressão para essa demanda:

Entre outubro e dezembro de 2004, o Programa Bolsa Família foi alvo de diversas denúncias envolvendo irregularidades advindas de fragilidades e inconsistências das informações cadastrais. O período subsequente foi caracterizado pelo debate acerca do descarte das informações constantes na base do CadÚnico e o início de um processo geral de recadastramento a se iniciar pelos beneficiários do Programa Bolsa Família. Assim, a necessidade de realizar um diagnóstico da qualidade dos dados da base cadastral revelou-se cada vez mais importante para a definição das estratégias que deveriam ser adotadas para a diminuição das inconsistências presentes na base de dados. O acesso à base era fundamental para que o MDS pudesse realizar uma avaliação mais apurada da qualidade dos dados registrados. Nesse sentido, em 17 de

janeiro de 2005, o MDS iniciou processo de internalização da base nacional do CadÚnico. Nessa data a CAIXA forneceu uma cópia da base do Cadastro Único com data de referência de 19/11/2004.

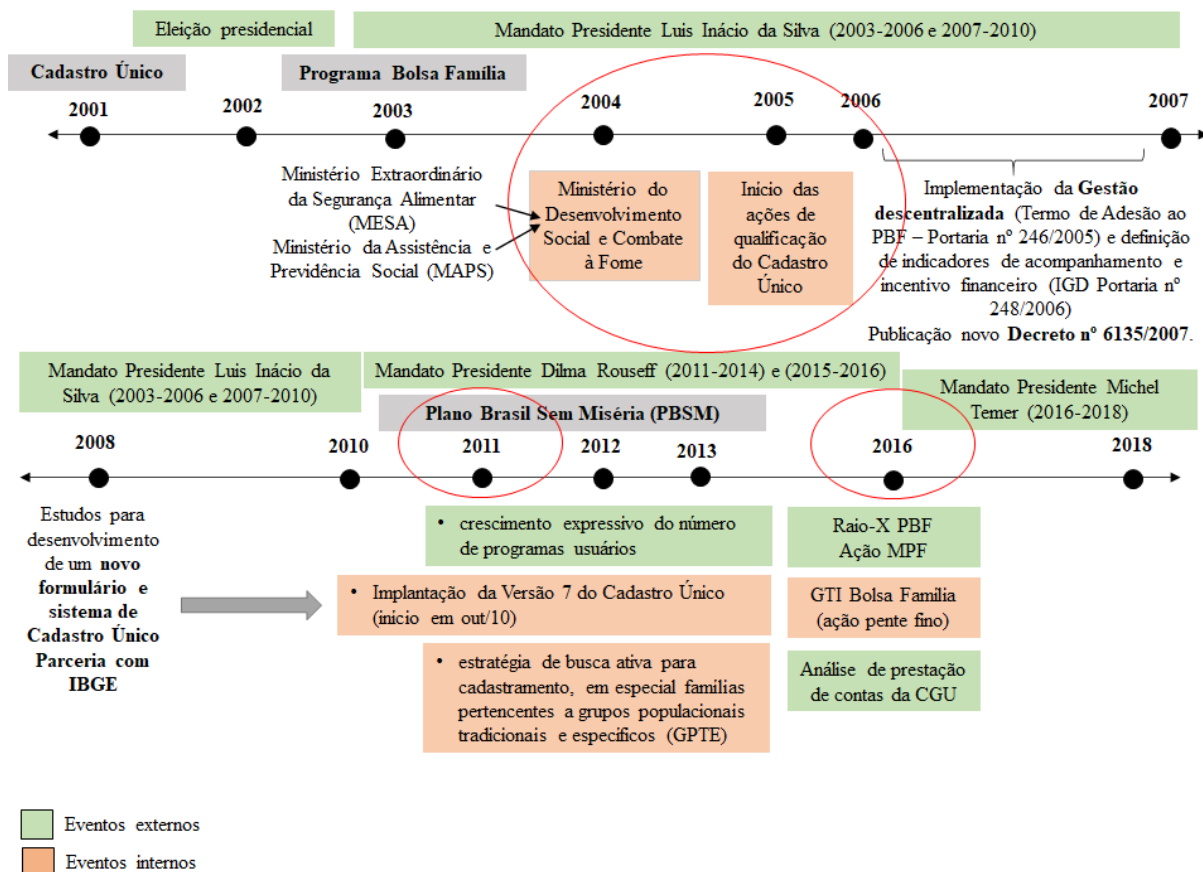
A ação de qualificação de 2005 é um marco importante na trajetória do Cadastro Único, portanto, foi escolhida como ponto de partida do estudo. A ação de qualificação adotada definiu toda a estratégia de implementação e consolidação deste instrumento para a identificação de público-alvo das famílias em situação de pobreza. A próxima seção aprofunda a história do Cadastro Único para o período de 2005 a 2018, período de análise da tese, apresentando a divisão dos três ciclos para o estudo da mudança e processo decisório.

2.2 – Trajetória do Cadastro Único: 2005 a 2018

Nesta seção, os pontos relevantes para a trajetória do Cadastro Único serão apresentados em três ciclos, conforme aplicação do estudo da tese informado na introdução: ciclo de Consolidação (2005 a 2010), ciclo de Ampliação do Uso (2011 a 2015) e ciclo de Contestação (2016 a 2018). A escolha desses períodos, se baseia em trabalho anterior da autora (com adaptação de CHAVES, 2014) e marca fatos históricos internos e externos importantes. Esta seção detalha as principais características de cada um desses ciclos e foi construída para auxiliar a compreensão da pesquisa desenvolvida nesta tese de doutorado, dado que o instrumento Cadastro Único ainda é pouco conhecido de forma independente do seu principal programa usuário, o Bolsa Família.

Para auxiliar a organização dessa divisão de ciclos elaborou-se a linha do tempo a seguir, destacando preliminarmente os principais eventos internos e externos ao desenho do Cadastro Único. A figura auxiliará a compreensão do processo decisório da implementação do Cadastro Único a ser detalhada nesta seção, por isso esse capítulo foi apresentado na tese dada a importância de compreender o histórico do Cadastro Único para visualização do seu papel no subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à pobreza.

Figura 5 – Linha do tempo Cadastro Único



Fonte: Elaboração própria com base nos principais acontecimentos detalhados no capítulo 2

Com essa linha do tempo, observa-se três marcos importantes para a trajetória do Cadastro Único, a partir de uma tentativa inicial de mapeamento das variáveis internas e externas, conforme premissa do quadro conceitual do ACF e SCPD, a ser aprofundada após a análise dos resultados da pesquisa:

a) Ciclo de Consolidação

Eventos externos: eleição do presidente Lula com plano de governo focado no combate à fome e pobreza e criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Eventos internos: implantação da estratégia de qualificação dos dados do Cadastro Único para uso, identificação e seleção de famílias para o Programa Bolsa Família.

Presidente: Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro e ministra do MDS: Patrus Ananias de Souza (01/2004 a 03/2010) e Márcia Lopes (03/2010 a 12/2010)

b) Ciclo de Ampliação do Uso do Cadastro Único

Eventos externos: eleição da presidente Dilma Rousseff e lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, representando crescimento expressivo do número de programas usuários do Cadastro Único.

Eventos internos: implantação do novo formulário e sistema de cadastramento (Versão 7), mobilização de ações de busca ativa e estratégia de cadastramento de grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTE).

Presidente: Dilma Rousseff

Ministro do MDS: Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello

c) Ciclo de Contestação

Eventos externos: impeachment da presidente Dilma Rousseff em que assume o vice-presidente Michel Temer, lançamento e divulgação da operação Raio-X do MPF e análise da prestação de contas da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, com foco no Departamento do Cadastro Único, pela CGU.

Eventos internos: resposta do Ministério a demandas de fiscalização da operação Raio-X MPF por meio da ação pente-fino, com desenvolvimento de um grupo de trabalho específico para discussão e análise dos dados do Cadastro Único, com foco no público do Bolsa Família.

Presidente: Michel Temer

Ministro do MDS: Osmar Gasparini Terra (05/2016 a 04/2018) e Alberto Beltrame (04/2018 a 01/2019)

2.2.1 – Ciclo de consolidação: 2005 a 2010

No ciclo de consolidação, de 2005 a 2010, o ministro do Ministério do Desenvolvimento Social foi o Patrus Ananias de Souza (23/01/2004 a 31/03/2010), a secretária da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) foi Rosani Evangelista da Cunha (até 2008) e Lúcia Maria Modesto Pereira (de 2009 a 2011). Antes de ser secretária, Lúcia Modesto foi a Diretora do Departamento do Cadastro Único.

Inicialmente (2001 a 2004), os dados registrados no Cadastro Único eram dos programas remanescentes³⁰ ao PBF e existiam diversos problemas quanto à qualidade dos dados

³⁰ Os programas remanescentes são aqueles unificados no PBF: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, Programa Nacional de Renda Mínima

armazenados. Quando o MDS passou a receber a cópia da extração dos dados do Cadastro Único pela Caixa em 2005 (BRASIL, 2006)³¹, foram iniciadas ações de checagem, construção de indicadores de validade e qualidade da informação, seguida da organização de estratégias de revisão dos dados que estavam com erros.

O Cadastro Único tinha recebido pela opinião pública diversos questionamentos quanto à sua qualidade. Dentre as denúncias divulgadas na mídia referentes a desvios na concessão do Bolsa Família, a reportagem “O desastre do Bolsa-Família”, na Revista Isto É Dinheiro³² é ilustrativa, no dia 27 de outubro de 2004, que apontava: “*os programas de distribuição de renda federais, núcleo do chamado projeto social do PT, converteram-se numa grande bagunça e em foco de corrupção*”.

Com a base de dados disponível, o Departamento do Cadastro Único iniciou uma série de análises de qualidade, consistência, atualidade e completude das informações registradas, como a existência de multiplicidades de registros, homens e crianças com gravidez ou amamentação registrada, idades acima de 110 anos e documentação incompleta (BRASIL, 2006). Posteriormente, os dados declarados de renda foram cruzados com o registrado na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2003 que contém dados das pessoas que estão no mercado formal de trabalho, seus vínculos, empregador e remunerações³³. Todas as informações foram encaminhadas aos municípios para promover a atualização cadastral (BRASIL, 2006, p. 17):

O resultado do teste de consistência e do cruzamento com a RAIS foi disponibilizado aos 5.561 municípios por meio de um aplicativo denominado “Inconsistências do Cadastro Único”, enviado a cada município em um CD-ROM, que tinha por objetivo apoiá-los na quantificação e identificação das inconsistências de seus respectivos cadastros, orientando-os quanto às prioridades no processo de atualização cadastral. No que se refere ao teste de consistência, o aplicativo exibia, para cada um dos critérios de consistência aplicados, a quantidade de prováveis inconsistências encontradas e o relatório analítico pelo NIS da pessoa ou pelo código do domicílio.

A ação de qualificação do Cadastro Único iniciada em 2005 representou um período de aprendizado da própria equipe do Departamento do Cadastro Único quanto às limitações e possibilidades de melhorias na identificação e caracterização do público-alvo: famílias em

vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, e Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

³¹ Relatório Atualização e aperfeiçoamento do Cadastro Único de Programas Sociais CadÚnico - janeiro de 2005 a Outubro de 2006

³² Disponível em <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20041027/desastre-bolsa-familia/16927>, acessado em 19/09/2019.

³³ “Nessa comparação foram identificadas 129.065 pessoas com a renda RAIS 2003 maior do que a renda declarada no CadÚnico. Deste total, 29.459 pessoas eram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.” (Brasil, 2006, p. 16)

situação de pobreza. O acesso à base de dados, antes centrada apenas na Caixa Econômica Federal, representa um marco para esse aprofundamento, transferência de conhecimento e início de construção de um desenho organizado e descentralizado de implementação do Cadastro Único, com os municípios no núcleo do processo de cadastramento. Esse trabalho de qualificação buscou ampliar a confiabilidade do Cadastro Único e, conseqüentemente, do seu principal programa usuário, o Bolsa Família (BRASIL, 2006).

A decisão diretiva foi de que os municípios seriam os grandes responsáveis pelas ações de inclusão (alcance da meta de cobertura) e atualização cadastral (inclusive dos casos de indícios de renda incorreta identificadas a partir de cruzamentos de dados e registros administrativos).

Neste período, o Tribunal de Contas da União encaminhou Relatório de Auditoria Operacional realizada no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, por meio dos Acórdãos nº 240/2003, nº 298/2004 (1º monitoramento) e nº 252/2005 (2º monitoramento), com determinações e recomendações para a melhoria dos processos de cadastramento, como realização de capacitação continuada dos municípios e estados, desenvolvimento de indicadores de acompanhamento, criação de incentivo financeiro aos municípios para as ações de inclusão e atualização cadastral, realização de cruzamentos periódicos com outras bases de dados do Governo Federal (como óbito, renda formal de trabalho e benefícios previdenciários) e depuração de inconsistências nos dados do Cadastro Único. As recomendações e determinações dos órgãos de controle estavam em consonância com os avanços em andamento pelos gestores nacionais do Cadastro Único no período e reforçavam a necessidade de criar e consolidar regras e procedimentos para as ações de cadastramento e implementação descentralizadas. Este foi um dos primeiros trabalhos de auditoria focados no Cadastro Único e ocorreu logo no início dessa fase de construção institucional e implementação do Bolsa Família, dada a importância de manter a política pública eficiente do ponto de vista do acompanhamento dos casos de falso positivo (erros de inclusão cadastral e, portanto, de concessão do Bolsa Família).

Para a organização do desenho do Cadastro Único, definição de regras, responsabilidades e procedimentos de cadastramento a partir de uma coordenação interfederativa, destaca-se as seguintes mudanças e eventos no período de 2005 a 2010 (BARTHOLO et al, 2010; CHAVES, 2013; CORTIZO et. al., 2016):

a) Estabelecimento de Termo de Adesão com os municípios e estados para a implementação do Cadastro Único e PBF e criação de incentivo financeiro para as ações de inclusão e atualização cadastral, por meio da publicação da Portaria GM/MDS nº 246/2005. O

incentivo financeiro visava a cooperação do município para a ação de qualificação dos dados, a partir de repasse de recurso para cada família incluída ou atualizada no valor de R\$ 6,00.

b) Definição do conceito de cadastro válido³⁴ e apoio financeiro aos municípios para as ações de atualização cadastral, definidos pela Portaria GM/MDS nº 360/2005, sendo instituído o Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

O IGD teve alterações no seu cálculo ao longo do tempo. Hoje é um indicador sintético que varia de 0 a 1 calculado a partir do desempenho do município em quatro fatores. O fator I é a média da taxa de atualização cadastral, taxa de acompanhamento da saúde e frequência escolar (esses dois últimos, indicadores de acompanhamento do Bolsa Família). O fator II refere-se a adesão do município ao Sistema Único da Assistência Social (Suas). O fator III é da informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M. O fator IV é da informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal da Assistência Social. O IGD-M é resultado da multiplicação dos quatro fatores. O valor a ser repassado é resultado da conta: $[(IGD-M \times R\$ 3,25 \text{ por cadastro válido atualizado}) + \text{incentivos}] \times \text{multiplicador de saldo em conta}$ (BRASIL, 2018a). O Estado também recebe, chamado IGD-E, sendo os mesmos fatores, com a diferença de que o fator I é a média dos resultados dos municípios do seu território (BRASIL, 2018a)³⁵.

c) Atualização das estimativas de pobreza (cotas para cadastramento), calculadas em parceria com o IBGE e IPEA e com base nos dados do Censo 2000. As estimativas têm importância no alcance da identificação no Cadastro Único do maior número de famílias pobres, sendo um balizador importante para auxiliar o município na manutenção do público-alvo a ser cadastrado, mitigando erros de inclusão (resultado acima da meta) e exclusão (resultado abaixo da meta).

d) Parceria com instituições governamentais e não governamentais para cadastramento de famílias indígenas e quilombolas, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Fundação Palmares. Esse trabalho evidencia a importância de identificação das famílias em situação de pobreza, a partir das particularidades dos grupos tradicionais e específicos, incluindo a abordagem para a realização de entrevista do Cadastro Único.

³⁴ “[...] aquele que apresenta todos os campos obrigatórios preenchidos, para todos os membros da família e o registro, ao menos para o responsável legal pela família, de um documento de emissão controlada nacionalmente, isto é, de documentos cuja numeração é fornecida nacionalmente, quais sejam, o número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou do título de eleitor.” (Brasil, 2006, p. 19)

³⁵ Para detalhamento completo do cálculo, valores mínimos e exceções, ver Caderno do IGD-M (BRASIL, 2018a).

- e) Acordo de Cooperação Técnica com o IBGE para realização de estudos de desenvolvimento de um novo formulário e compatibilização conceitual com as pesquisas amostrais e censo realizadas pelo órgão.
- f) Revisão normativa do Cadastro Único – Decreto nº 6.135/2007.
- g) Publicação da portaria de gestão de cadastramento (Portaria nº 376/2008, atualmente revogada pela Portaria nº 177/2011).

A revisão do Decreto e a publicação da portaria de gestão de cadastramento, Portaria nº 376/2008 (atualmente revogada pela Portaria nº 177/2011) são dois marcos normativos importantes da institucionalização formal do desenho de implementação Cadastro Único. A decisão de que os municípios seriam os protagonistas do processo de cadastramento se solidifica com a assinatura do termo de adesão de todas as prefeituras.

A portaria nº 376/2008 definiu os procedimentos de gestão, como o processo de cadastramento (identificação de público-alvo, coleta de dados, inclusão e manutenção dos dados no sistema), conceitos (código familiar, cadastro válido e atualizado, pessoa, família, entre outros), as competências dos entes federados, procedimentos de inclusão, atualização e exclusão cadastral a ser observado pelos municípios e cadastramento diferenciado (grupos populacionais tradicionais e específicos, chamados de GPTE), além das responsabilidades dos entes federados. Nesta portaria, o Cadastro Único é descrito “...como instrumento de implementação de políticas sociais voltadas para famílias pobres” (BRASIL, 2008) e destaca-se também a preocupação em manter os mecanismos de qualificação cadastral como ações rotineiras de responsabilidade compartilhada entre governo federal e municípios (BRASIL, 2008):

Art. 18. A qualquer momento o governo local e o MDS poderão adotar medidas de controle e prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais, conforme previsto no art. 5º, VIII e art. 8º, VIII desta Portaria, a fim de averiguar a veracidade e aumentar a qualidade das informações do CadÚnico.

Com essa portaria, o processo de averiguação cadastral realizada em 2005 torna-se uma rotina para a gestão do Cadastro Único, com foco na busca constante da cobertura atualizada de todas as famílias pobres brasileiras e contínuo combate às fraudes.

Neste ciclo, o papel do Cadastro Único para análises multidimensionais de pobreza também é destacado, por meio da geração do Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF). O IDF é um indicador sintético que varia de 0 a 1, criado a partir da base de dados do Cadastro Único, sendo composto por seis dimensões: i) vulnerabilidade; ii) acesso ao conhecimento; iii)

acesso ao trabalho; iv) disponibilidade de recursos; v) desenvolvimento infantil; e vi) condições habitacionais (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2010). O indicador foi calculado e disponibilizado para todos os municípios brasileiros, potencializando o uso para além do critério de renda para a seleção de famílias para as políticas sociais. Com o indicador era possível observar outras dimensões de vulnerabilidade e atuar nestas lacunas. Esse debate sobre a riqueza das informações registradas no Cadastro Único e as possibilidades de estudo da multidimensionalidade da pobreza é retomado nos dois ciclos posteriores, especialmente com o lançamento do Brasil Sem Miséria em 2011.

Outro fato histórico relevante neste ciclo foi a instituição da chamada “Rede Pública de Fiscalização”, que consistia na celebração de termos de cooperação técnica entre o Ministério do Desenvolvimento Social e os órgãos de controle, prevendo intercâmbio de informações (sobre o Cadastro Único e PBF e metodologias de controle e fiscalização) e a organização de ações conjuntas. No âmbito desta rede foram celebrados acordos de cooperação técnica com o Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União e membros dos ministérios público estadual e federal, buscando uma atuação de controle mais coordenada com as ações em implementação pelo próprio Ministério (BRASIL, 2006). Os órgãos de controle sempre foram atores coletivos relevantes de acompanhamento do Cadastro Único e de proposição de melhorias e correções de inconsistências e irregularidades de seus procedimentos ou base de dados, conforme é analisado nesta tese. Esta ação é exemplo de coordenação colaborativa entre o Ministério do Desenvolvimento Social e os órgãos de controle, a partir de sua atuação de fiscalização.

Observa-se que o ciclo de consolidação é caracterizado por uma busca de conhecimento sobre o que era efetivamente o Cadastro Único, a qualidade dos dados registrados em sua base de dados, reflexão sobre as necessidades de melhorias a partir de visão de futuro e decisão do corpo diretivo em organizar o desenho deste instrumento, com foco na implementação do Programa Bolsa Família. O momento foi propício pela oportunidade do tema do desenvolvimento social e combate à fome na agenda governamental, dada a prioridade da campanha política do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, e o momento de sensibilização da sociedade para o tema da pobreza com o “Fome Zero”³⁶. O Cadastro Único, antes um mero instrumento administrativo, se consolida como ferramenta qualificada de

³⁶ Conforme discurso de posse do presidente Lula: “Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida.”

identificação de público-alvo, famílias pobres no Brasil, para as políticas sociais voltadas a essa população.

Em 2008, a equipe do Departamento do Cadastro Único passa a desenvolver estudos para a revisão do formulário e sistema de cadastramento, em parceria com o IBGE. A revisão do formulário foi amplamente debatida com pesquisadores, programas usuários e entes federados. Os municípios³⁷ também apontavam a necessidade de revisão e de reflexão quanto à vocação do Cadastro Único, por meio de diversas oficinas, reuniões e consultas públicas realizadas para as validações internas e externas das perguntas e formato do novo formulário (BRASIL, 2007, n.p.³⁸):

Discutiu-se inicialmente se o Cadastro Único é um cadastro exclusivo do Programa Bolsa Família ou é um cadastro de usuários de programas sociais em geral. Chegou-se a conclusão de que, apesar do Cadastro Único ter uma interface primordial com o PBF, ele é mais amplo do que este programa. Pode-se defini-lo como um cadastro de pobres em geral. [...]

Ficou decidido que vai se continuar a usar a renda declarada como critério de seleção dos beneficiários. Esta decisão foi tomada considerando-se que a experiência internacional mostra que países que utilizam critérios altamente sofisticados de seleção e controle de beneficiários não tem ganhos efetivos de focalização comparativamente ao modelo brasileiro.

Dessa forma, com a elaboração da nova versão do Cadastro Único em parceria com diversos atores e fóruns, dois pilares foram mantidos: o público-alvo (famílias pobres) e a renda autodeclarada pela família no momento do cadastramento, mantendo o instrumento focalizado e baseado em linha de pobreza monetária.

O desenvolvimento do novo sistema por parte do agente operador Caixa Econômica Federal trouxe duas mudanças significativas e relevantes para a qualidade dos dados: a versão seria totalmente *online* e nacional. Anteriormente, o sistema tinha bases locais *offline* que eram transmitidas a uma base nacional, o que ocasionava duplicidades de informações e inconsistências.

O novo formulário e sistema são chamados de Versão 7 do Cadastro Único, ou apenas V7. Importante destacar que a família de versões anteriores (versão 1 a 6) representavam apenas melhorias e correções pontuais no sistema, sem alterar significativamente o processo e desenho do Cadastro Único, como ocorreu com a versão 7, que trouxe mudanças estruturais efetivas. Além de um novo formulário e um novo sistema, o grupo de modificações abarca a implantação

³⁷ Conforme aponta a Nota Técnica nº 186 SENARC/MDS, de 11 de outubro de 2007.

³⁸ Citação sem página, retirada do anexo II da Nota Técnica nº 186 SENARC/MDS, de 11 de outubro de 2007, referente a memória da reunião de 18/11/2005.

de uma estratégia nacional de capacitação e disponibilização de internet banda larga em todos os municípios brasileiros para operacionalizar o novo sistema.

A versão 7 foi implantada a partir de 2010, após um trabalho de capacitação de todos os municípios e estados do Brasil, por meio da metodologia de multiplicadores (Governo Federal capacita Estados e Estados capacitam municípios) e elaboração de manuais instrucionais (Manual do Entrevistador, o Manual de Preenchimento do Formulário Suplementar 1, o Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua, o Guia de Cadastramento de Famílias Indígenas, o Guia de Cadastramento de Famílias Quilombolas, o Caderno de Atividades e o Manual do Instrutor; além da série de vídeos “Cadastro Único: Conhecer para Incluir”³⁹).

A implantação do Sistema do Cadastro Único começou em 2010 e foi até 2014. Os municípios migravam gradativamente após a realização de capacitação e afirmação de que tinham acesso à internet banda larga para operação do sistema. Um dos grandes desafios foram os municípios da Amazônia Legal, que não tinham acesso à internet banda larga. Para isso, o ministério estabeleceu acordo com o Ministério da Defesa para viabilizar internet via satélite a essas localidades (ação vigente ainda hoje, mas com a parceria atual com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC – por meio das antenas do programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac)).

Em relação a atuação dos órgãos de controle no período, em 2009, foi enviado um Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) ao Ministério, Acórdão 906/2009, com a descrição de uma auditoria realizada no Cadastro Único e nos benefícios do Bolsa Família. Os resultados foram divulgados na mídia e tiveram grande impacto nas ações de qualificação cadastral em andamento (especialmente apoio a implantação da Versão 7, que resolveria grande parte das demandas, dado a força de uma determinação como mecanismo de pressão para implementação de melhorias). A maior parte das determinações foi resolvida em 2009 e 2010. A última pendência foi a elaboração de uma Política de Controle de Acesso aos dados do Cadastro Único, finalizado com a publicação da portaria nº 502/2017, mencionada no ciclo de contestação, reforçando o papel dos órgãos de controle em promover ou impulsionar mudanças na trajetória do Cadastro Único, inclusive colaborando com pautas existentes, utilizando-se da autoridade e poder típicos à sua atuação.

O período de 2005 a 2010 foi classificado como “fase de qualificação do Cadastro Único” em trabalho anterior da autora (CHAVES, 2014; CHAVES et. al., 2018) e renomeado para fins de análise desta tese como “ciclo de consolidação”, onde observa-se o estabelecimento

³⁹ Fonte: Relatório de Gestão da Senarc (RG 2009, p.37, 2010)

das regras formais (portarias publicadas) e informais (fluxo de aprendizado e consolidação das equipes para organizar efetivamente os procedimentos de gestão e coordenação do departamento recém-criado). O período tem dois importantes pilares para a trajetória do Cadastro Único: a) o município seria o grande protagonista do processo de identificação, inclusão e atualização das famílias de baixa renda do seu território (para isso, o ministério implementou uma estrutura de repasse de recursos via incentivo chamado IGD, ou seja, quanto melhor os resultados de qualificação do Cadastro Único e de acompanhamento de condicionalidades do Bolsa Família, mais recurso o município poderia receber); e b) definição mais clara do processo de gestão de cadastramento e das responsabilidades, conceitos (domicílio, família, renda e atualização cadastral), previsão de sigilo das informações registradas, possibilidades de uso (implementação de políticas e programas e estudos e pesquisas) e estabelecimento de verificação permanente da consistência das informações cadastrais (a partir da revisão do Decreto nº 6.135/2007).

2.2.2 – Ciclo de ampliação do uso: 2011 a 2015

Com a mudança presidencial em 2011 e início do mandato da presidenta Dilma, umas das prioridades de governo foi o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)⁴⁰ com foco no combate à extrema pobreza (famílias com renda familiar per capita de até R\$ 70,00) por meio de três eixos: acesso a serviços, garantia de renda e inclusão produtiva. Para apoiar o plano, foi criada uma secretaria específica no Ministério do Desenvolvimento Social: Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP).

Dos três eixos de atuação do plano, o eixo ‘Garantia de renda’ referia-se ao fortalecimento do Programa Bolsa Família; o eixo ‘Inclusão Produtiva’ abarcava as ações diferenciadas para o setor urbano e rural (como os programas de capacitação Pronatec, fortalecimento da ação de Microempreendedor Individual (MEI) e Bolsa Verde (transferência de renda destinada as famílias que residem em áreas de conservação ambiental)); e o eixo ‘Acesso a Serviços’ reforçava ações universais, como o programa Mais Educação (oferta de educação integral), ampliação de creches, Água para Todos e Luz para Todos; e a rede de assistência social (Centros de referência da Assistência Social - CRAS/CREAS/Centros POP).

O Brasil sem Miséria tinha como foco fortalecer ações já existentes e desenvolver novas, por meio de articulação e parcerias, com vistas ao atendimento multidimensional da pobreza.

⁴⁰ Instituído pelo Decreto nº 7492, de 02 de junho de 2011.

O Cadastro Único foi definido como a porta de entrada para todas as ações desse plano, o que ampliou significativamente seu uso pelas diversas políticas e programas sociais do governo federal, dado que para acessá-las era necessário que a família estivesse no Cadastro Único.

Até 2010, o Cadastro Único tinha 7 programas usuários. Após 2011, ano de lançamento do plano Brasil sem Miséria, até 2018, o Cadastro Único tinha alcançado mais de 30 programas usuários⁴¹ (CHAVES, 2013; CORTIZO e CHAVES, 2016; DIREITO et al, 2016). Para apoiar as novas demandas do plano sobre o Cadastro Único, as seguintes mudanças institucionais foram implementadas:

a) Alteração da Portaria do IGD (nº 319/2011), aumentando o fator multiplicador de referência (era R\$ 2,50 e passou a ser R\$ 3,25) por cadastro atualizado com renda familiar mensal de até meio salário mínimo, de forma a considerar o esforço de cadastramento dos municípios de todo o público de baixa renda (até ½ S.M.) e não apenas as famílias que tinham perfil para o Bolsa Família (limite próximo a um ¼ S.M.). Isso foi importante para apoiar os municípios financeiramente nas ações de cadastramento, como a realização de mutirão e busca ativa por visitas domiciliares, estratégias que eram parte do Plano Brasil Sem Miséria;

b) Implantação de campo específico no sistema do Cadastro Único (campo 2.07 do formulário suplementar 1) para identificação dos grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTE)⁴² para além dos indígenas, quilombolas, famílias em situação de rua e pessoas resgatadas do trabalho análogo à escravidão, que já tinham campo próprio de identificação;

c) Revisão da Portaria de Gestão do Cadastro Único (nº 177/2011), estabelecendo a divisão de responsabilidades e principais regras no contexto da nova versão do formulário e sistema (Versão 7).

d) Estratégia de busca ativa das famílias extremamente pobres ainda não registradas no Cadastro Único: buscar famílias de baixa renda em áreas de difícil acesso ainda não cadastradas. Essa ação busca mitigar os casos de falso negativo, também chamado de erro de exclusão, onde são identificadas pessoas e famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade ainda não registradas no Cadastro Único e, portanto, não beneficiárias das políticas sociais, sobretudo o Bolsa Família e as ações do Plano Brasil Sem Miséria.

⁴¹ Posteriormente, o quantitativo voltou a ficar por volta de 20 programas, dado que alguns deixaram de existir após o término no PBSM.

⁴² Famílias GPTE são as famílias ciganas, extrativistas, pescadores artesanais, pertencentes a comunidade de terreiro, ribeirinhas, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, acampada, atingida por empreendimento de infraestrutura, família de preso do sistema carcerário e catadores de material reciclável; para além das famílias indígenas, quilombolas, em situação de rua e pessoas resgatadas do trabalho análogo à escravidão, que já tinham campo próprio de identificação.

Conforme aponta Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p. 33) a implementação da nova versão do Cadastro Único (versão 7, mencionada na descrição do ciclo anterior) foi importante para seu uso pelo Brasil sem Miséria:

A evolução do CadÚnico e a introdução da versão 7 foram passos importantes para a consolidação das informações das famílias de baixa renda brasileiras, da execução do PBF, do uso por um maior número de programas e ações sociais e, desta maneira, da confiança necessária para que surgisse uma estratégia como o Plano Brasil Sem Miséria.

Foram publicados também diversos materiais instrucionais para auxiliar o processo de busca ativa. A pobreza era trabalhada a partir de suas várias dimensões de vulnerabilidade, considerando características específicas da família e histórico de desigualdades.

O público-alvo do Cadastro Único continuava a ser prioritariamente as famílias com até meio salário-mínimo *per capita*, mas a prioridade política deste período foi apoiar os municípios no alcance das metas de cobertura cadastral (com base nas estimativas de pobreza em cada território) daquelas em situação de extrema pobreza (renda familiar per capita de até R\$ 77,00, público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria).

Pontua-se que a ampliação do uso do Cadastro Único pelos diversos programas sociais, para além de estratégias focalizadas na população em situação de extrema pobreza, também envolveu a articulação de programas universais que precisavam ampliar o acesso e cobertura à população mais vulnerável, muitas vezes de difícil acesso, como o caso do Programa Luz para Todos e Água para Todos, que encontraram seu público-alvo nas famílias registradas no Cadastro Único. A ‘busca ativa’, uma das estratégias centrais do PBSM, foi importante para a ampliação da cobertura do maior número de famílias pobres (BRASIL, 2011, p.19), representando a identificação de ‘todas’ as famílias de baixa renda existentes no Brasil:

A busca ativa para o cadastramento das famílias baseia-se na orientação e no acompanhamento de processos ativos de cadastramento, territorialmente organizados, com metodologias específicas, de forma a incluir novas famílias e identificá-las corretamente, considerando inclusive se fazem parte de povos e comunidades tradicionais ou grupos específicos.

Observa-se a prioridade governamental e política em mitigar casos de falso negativo, ampliando o alcance e cobertura cadastral pelas ações de busca ativa e identificando efetivamente todas as famílias pobres no Brasil. Essa mudança se estabelece formalmente, na medida em que altera mecanismos de apoio a sua implementação, como a ampliação dos recursos do IGD (para auxiliar no financiamento dessas ações no âmbito local), mas também nas regras informais, práticas e narrativas.

O Ministério firmou diversas parcerias para identificação de famílias ainda não cadastradas⁴³, realizou diversas oficinas nos estados brasileiros com sensibilização à importância do cadastramento de grupos excluídos das políticas sociais e publicou orientações por meio de um protocolo de busca ativa (BRASIL, 2011, p. 1)⁴⁴:

Para o alcance da meta de superação da pobreza extrema no Brasil, é preciso unir esforços no sentido de levar as ações do poder público a todas as famílias que delas necessitam. O Plano Brasil sem Miséria (BSM) baseia-se na ação de Busca Ativa, que significa levar o Estado até onde o cidadão está, e não esperar que ele venha até o poder público. O primeiro passo, para tanto, está na realização da Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), visto que este é o instrumento definido como base essencial para a seleção das famílias atendidas pelos programas que integram o BSM. (p. 1)

[...]

A responsabilidade pela inserção de dados no Cadastro Único é exclusiva dos Gestores Municipais. Portanto, a participação dos Parceiros no processo de identificação de famílias de baixa renda ainda não cadastradas deve ser entendida como uma ação de apoio e fortalecimento das atividades realizadas pelo poder local. (p.2)

Este esforço de busca ativa refletiu na inclusão de mais de 1,35 milhões de famílias extremamente pobres no Cadastro Único (BRASIL, 2014a).

Com essas mudanças, uma nova agenda se colocou necessária: a articulação e construção de uma rede de programas usuários do Cadastro Único (que são distribuídos em diversos órgãos e ministérios). Logo, a implementação do Plano Brasil Sem Miséria é um importante fator histórico para as mudanças que se processariam na sequência e representa um marco no reconhecimento do Cadastro Único como estratégia qualificada de identificação da população de baixa renda no Brasil, possível devido à implantação nacional de uma versão nacional e online do sistema de cadastramento que corrigia diversas inconsistências de entrada e manutenção dos dados cadastrais (versão 7 do Cadastro Único) e era mais amigável para consulta e análise de extrações (bases de dados) por parte dos programas usuários.

Com a ampliação do uso do Cadastro Único, foi publicada a Portaria nº 10, de 30 de janeiro de 2012, com os critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de suas informações, a partir de duas possibilidades, conforme prevê o Decreto nº 6135/2007: a) formulação e gestão de políticas públicas; b) realização de estudos e pesquisas, visto que os microdados são sigilosos. Para isso, há um processo administrativo com a justificativa do uso

⁴³ Foram diversas parcerias e cooperações, como Ministério do Meio Ambiente, ICMBIO, INCRA, agentes comunitários de saúde, escolas, técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário, concessionárias de energia elétrica. Parceiros que atuavam presencialmente com famílias vulneráveis e poderiam, portanto, identificar situações de pessoas pobres ainda não registradas no Cadastro Único, avisando os municípios para promoverem o respectivo cadastramento.

⁴⁴ Instrução Operacional nº 10, de 25 de outubro de 2011.

e assinatura dos termos de confidencialidade e sigilo. O Ministério disponibiliza também as informações sintéticas (dados por municípios, sem a identificação da pessoa/família) na internet, por meio das ferramentas CECAD (Consulta, seleção e extração de informações do Cadastro Único), Relatório de Informações Sociais, Matriz de Informações Sociais e base amostral⁴⁵. Para os programas usuários é necessário a assinatura de um Termo de Uso.

Em 2013 foi criada a iniciativa e site do “World Without Poverty – WWP” pelo Banco Mundial para subsidiar o interesse crescente de outros países na experiência brasileira de política de transferência de renda, assistência social e Cadastro Único⁴⁶:

A Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (World without Poverty, WWP) foi uma parceria interinstitucional firmada em 2013 entre o Banco Mundial, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) do Brasil – antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Entre 2014 e 2017, o WWP prospectou, documentou e disseminou em diversos idiomas as soluções inovadoras implementadas pelo Brasil em políticas de proteção social e combate à pobreza. Também fomentou a troca de conhecimento entre formuladores de políticas públicas através da busca de boas práticas em outros países. Desde janeiro de 2018, o site do WWP é administrado exclusivamente pelo Ministério de Desenvolvimento Social.

Essa iniciativa foi importante para atender ao crescente interesse dos demais países na experiência de identificação e cadastramento das famílias pobres, especialmente para o caso de um país continental como o Brasil.

Em 2013, foi publicada a Portaria nº 94, de 04 de setembro de 2013, descrevendo os procedimentos para o processo de averiguação das informações cadastrais do Cadastro Único. A Averiguação Cadastral consiste em ações de checagem dos dados por meio do cruzamento com outros registros administrativos, para identificar indícios de omissão ou subdeclaração de informação, especialmente quanto à renda ou composição familiar. Em geral, conforme descrito no início dessa seção, são utilizadas as bases da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (para identificação de renda do trabalho não declarada), base de Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP) e a base de benefícios do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) (para a renda dos benefícios sociais e previdenciários

⁴⁵ Conforme já informado, todas as ferramentas de acesso aos dados do Cadastro Único podem ser consultadas em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/catalogo/?id=1656>. Aquelas que tem acesso identificado das famílias e pessoas, tem trâmite específico de assinatura de termos de sigilo e criação de login.

⁴⁶ Retirado de <https://wwp.org.br/o-que-e-o-wwp/>, consulta realizada em 08/01/2020. Para mais informações sobre a iniciativa consulta o site e artigo de Costa, Costa e Bandeira (2014): “Transparência no Plano Brasil Sem Miséria: Estratégia de comunicação, agenda internacional e participação social”

não declarados). Essas três bases de dados também compõe o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), operado pela Dataprev.

O Ministério realiza processos de averiguação cadastral desde 2005 (ação de qualificação cadastral), praticamente com periodicidade anual, no entanto, não havia um instrumento formal que estabelecesse as regras, em nível macro, destes procedimentos, logo, as orientações ficavam restritas a Notas Técnicas e Instruções Operacionais, que se alteravam a cada ano, a depender da ação desenvolvida, dos prazos definidos e das bases disponíveis para cruzamento de dados. Três principais contribuições deste normativo foram: separar os processos de ‘averiguação cadastral’ dos processos de ‘revisão cadastral’ e ‘fiscalização’, presente muitas vezes nas narrativas de forma ambígua, estabelecer a discricionariedade da realização dessas ações por parte do Ministério e a definição da estratégia para tratamento dos casos de averiguação cadastral, sendo que uma atualização cadastral é suficiente (BRASIL, 2013):

Art. 2º A Averiguação Cadastral consiste em 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. [...]

§ 1º A Averiguação Cadastral poderá ser realizada, conforme a conveniência ou necessidade do MDS. [...]

Art. 5º [...] II - realizar a atualização cadastral das famílias a que se refere o inciso I, conforme os prazos e orientações estabelecidos pela SENARC em instrução operacional específica; [...]

Art. 6º A Averiguação Cadastral é processo autônomo e não se confunde com os processos específicos de revisão cadastral e de fiscalização do PBF.

A convocação do processo de Revisão Cadastral, nos anos mais recentes, ocorre de forma conjunta a ação de Averiguação Cadastral de forma a facilitar a organização do município, visto que, para os dois casos, é necessária uma nova atualização cadastral. Já o processo de fiscalização, refere-se à ação dolosa da família ou do agente público em receber indevidamente os benefícios do PBF (são processos individuais com rito próprio que garantam o contraditório e ampla defesa). A divergência entre informações registradas no Cadastro Único e outras bases de dados não significa necessariamente que a família omitiu informações de forma dolosa (pode ser apenas uma questão de desatualização cadastral ou erro nos registros administrativos, por exemplo), por isto, este processo de Averiguação Cadastral não se confunde a fiscalização do Bolsa Família. A institucionalidade destes três processos do Cadastro Único e PBF (Averiguação Cadastral, Revisão Cadastral e fiscalização), foram importantes para as próximas demandas de mudança e como respostas aos órgãos de controle,

principalmente Controladoria-Geral da União (CGU), por isso a relevância de normatização em nível de portaria.

Nos anos de 2014 e 2015 crescia a pauta da integração de bases de dados, sobretudo no âmbito internacional, destacando o Cadastro Único como um exemplo na gestão de dados de proteção social (seleção de público-alvo) (BARCA e CHIRCHIR, 2014; BARCA, 2017). Debate refletido em dois eventos impulsionados pelo Departamento do Cadastro Único, a realização de um seminário nacional (2015) e outro internacional (2016) sobre integração de bases de dados, com o objetivo de identificar as bases brasileiras possíveis de integração na gestão de políticas sociais e compartilhar as experiências de outros países.

Dentre as vantagens apontadas na literatura internacional para a integração de informações para a gestão do sistema de proteção social, tem-se a própria característica da pobreza e sua multidimensionalidade que demanda políticas públicas transversais e coordenadas, além de: distribuição mais equitativa dos recursos; cobertura e focalização do público-alvo; transparência e responsabilização; atendimento mais simplificado e de melhor compreensão ao cidadão; facilitar o planejamento das políticas públicas e do orçamento; evitar duplicação de esforços; promover a gestão de riscos e combate às fraudes; e eficiência e eficácia na entrega dos serviços públicos (BARCA, 2017). No entanto alguns aspectos precisam ser observados na análise da realidade da integração em cada país quanto aos aspectos administrativos e institucionais, de implementação e operacionais, requisitos tecnológicos, custos e financiamento e suporte político (BARCA, 2017), por isso, a equipe técnica do Departamento do Cadastro Único buscou esse aprendizado, participação e conhecimento para efetivamente propor soluções de melhorias às rotinas de cadastramento, sobretudo as ações periódicas de Averiguação Cadastral.

O período de 2011 a 2015 é marcado pela implantação do novo formulário e sistema do Cadastro Único e a ampliação do número de programas usuários do Cadastro Único, com a normatização necessária para a demanda do Plano Brasil Sem Miséria. No final do período, há a participação do Cadastro Único no debate de integração e interoperabilidade de dados no Governo Federal que é importante para o próximo ciclo de contestação, conforme detalhado a seguir.

2.2.3 – Ciclo de Contestação: 2016 a 2018

Em 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em que assume o vice-presidente Michel Temer, ocorre uma alteração no corpo diretivo do Ministério do Desenvolvimento Social: sai a Ministra Tereza Campello e assume o Ministro Osmar Terra, sai também a Secretária Nacional de Renda de Cidadania Adjunta, Letícia Bartholo (anteriormente Diretora do Departamento do Cadastro Único que acompanhou a gestão do Cadastro Único na gestão da Lúcia Modesto e assumiu o departamento quando a Lúcia tornou-se Secretária Nacional) e a Diretora do Departamento do Cadastro Único Joana Mostafa. Permaneceu o Secretário Nacional de Renda de Cidadania Tiago Falcão (anteriormente era Secretário Especial do Plano Brasil sem Miséria e já havia ocupado a posição de secretário da Senarc em 2011), que havia sido nomeado ainda pela Ministra Tereza Campello antes de sua saída⁴⁷.

Neste período, ocorreu a divulgação massiva na mídia de uma ação de identificação de fraudes realizada pelo Ministério Público Federal (MPF) chamado Raio-X Bolsa Família⁴⁸. A ação consistia na identificação de indícios de recebimento indevido dos benefícios do programa, por meio da realização de cruzamento entre os dados de renda registrados no Cadastro Único e os de outras bases de dados e registros administrativos do Governo Federal como óbito, folhas de pagamento de serviço público, empresários e doadores para a campanha política nas eleições, utilizando plataforma de *Business Intelligence (BI)*⁴⁹, conforme informações do site de divulgação da ação⁵⁰:

Com base nos resultados do cruzamento de dados, o Ministério Público Federal atuou de forma coordenada em todo o país. De 18 de julho a 2 de setembro de 2016, procuradores da República de todas as unidades do MPF expediram recomendações a 4.703 municípios para que realizassem visitas locais às famílias identificadas com suspeitas de irregularidades no cadastro.

[...]

Os gestores têm prazo de 60 dias para enviar ao MPF o balanço dessas visitas, indicando nominalmente todos os benefícios que foram cancelados após as visitas locais.

⁴⁷ Para linha do tempo das pessoas que ocuparam os cargos de ministros, secretários executivos, secretários nacionais de renda de cidadania e diretores do Cadastro Único ver anexo 4.

⁴⁸ Site da ação <http://www.raioxbolsafamilia.mpf.mp.br/raioxbolsafamilia/diagnostico>, operação coordenada pela Procuradora da República Renata Ribeiro Baptista

⁴⁹ Interessante pontuar o uso dessa expressão, BI, no relatório de divulgação da ação pelo MPF, destacando a forma de realização do cruzamento de dados, por meio de soluções tecnológicas e seu caráter de confiabilidade.

⁵⁰ Modelo de recomendação em: http://www.raioxbolsafamilia.mpf.mp.br/imagens/modelo_recomendacao.pdf

A ação foi comunicada⁵¹ ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) apresentando os grandes números e bases utilizadas (fontes de 2013 e 2014), mas não tinha detalhes metodológicos da ação (chave de cruzamento utilizada, por exemplo). Havia achados de pessoas falecidas, falta e multiplicidade de CPF, servidores públicos, doadores de campanha e proprietários de empresas. Em resposta, o MDS, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, informou que já realiza ações anuais de averiguação cadastral e que, como foram utilizadas bases antigas para análise, provavelmente os casos já haviam sido tratados no âmbito dos processos usuais de atualização cadastral promovidos pelo próprio Departamento do Cadastro Único. Além do mais, após a análise dos microdados (base de pessoas com suspeita de fraude identificadas na operação), o MDS informou: a) 57% dos achados já não eram mais beneficiários do PBF, b) Dos demais 590.280 registros identificados, 234.319 eram problemas de documentação que já haviam sido sanados e 186.300 já estavam nas ações de Averiguação Cadastral. Apenas 12,44% de todos os casos encaminhados pelo MPF seria potencialmente público para uma nova atualização (BRASIL, 2016), provavelmente pelo uso de bases de dados que o Ministério não utiliza usualmente nas ações de Averiguação Cadastral como empresas e doadores de campanha.

O trecho abaixo descreve a visão da Senarc sobre as ações rotineiras de Averiguação Cadastral sobre o Cadastro Único, em resposta dada ao MPF (BRASIL, 2016, n.p.):

Pode-se comparar o processo de Averiguação Cadastral à “malha fina” da declaração de Imposto de Renda. As informações cadastrais são autodeclaradas, principalmente porque o público-alvo do Cadastro Único é constituído por famílias em situação de vulnerabilidade, muitas vezes fora do mercado de trabalho formal e, portanto, com dificuldade de comprovar rendimentos. A autodeclaração não significa a ausência de controle, pois a fidedignidade das informações prestadas é verificada por meio de batimentos posteriores; havendo inconsistência, a família é convocada para prestar esclarecimentos.

Além dessa argumentação, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) tece considerações metodológicas sobre o batimento ao MPF, dada a experiência técnica da secretaria (realizando cruzamentos de dados desde 2005), pondera-se que (BRASIL, 2016, p. 2):

[...] o cruzamento do Cadastro Único com outras bases de dados para efeito de qualificação de suas informações deve ser feito de forma criteriosa por diversas razões: i. os diversos cadastros e registros administrativos do governo têm diferentes

⁵¹ Detalhamento nos documentos: Ofício nº 1.629/2016/PR-TO/GAB/RRB, de 23 de maio de 2016, Ofício nº 1281 SENARC/MDSA, de 10 de junho de 2016, com a Nota Técnica SENARC/MDSA nº 132/2016, de 10 de junho de 2016

níveis de qualidade e atualidade das informações, o que pode levar a erros de interpretação sobre a situação das famílias [...]

A Senarc destaca ainda os casos de ‘laranja’ identificados em bases como de doadores de campanha (representando crime eleitoral), informa das rotinas de cruzamento com a base de óbitos já realizada e as ações de incentivo a formalização do empreendedor como as pessoas que são Microempreendedores Individuais (MEI), que não constitui irregularidade. Posteriormente foram analisados cada uma das bases, informando o tratamento de identificação de duplicidade, quantos foram encontrados no Cadastro Único, permanecem cadastradas e beneficiárias do PBF.

Na Operação Raio-X, o MPF optou por realizar a ação diretamente com os municípios, encaminhando todos os casos para tratamento no âmbito local com o seguinte modelo de recomendação:

(1) promova, em no máximo 60 (sessenta) dias, revisão dos cadastros constantes dos Anexos à presente recomendação e que ainda estejam eventualmente ativos, revisão esta que deve ser precedida de visita às famílias beneficiárias, com foco especial na caracterização do requisito de renda per capita vinculado à situação de pobreza e miserabilidade;

(2) em relação aos benefícios que vierem a ser cancelados em razão da revisão anteriormente recomendada, envie ao Ministério Público Federal, em no máximo 60 (sessenta) dias, uma planilha editável, salva em formato CSV (Excel, LibreCalc ou outro programa), gravada em CD ou DVD (não enviar versão impressa), contendo os CPF's dos beneficiários do PBF cujo benefício foi cancelado.

Como medida de publicidade e conscientização dos beneficiários do PBF, seus familiares e eventuais outros interessados, a Prefeitura deverá promover a afixação do inteiro teor da presente recomendação em locais visíveis de suas repartições e das agências da Caixa Econômica Federal em seu território, pelo prazo de seis meses a contar do recebimento desta recomendação.

Essa ação do MPF teve enorme impacto no âmbito dos municípios e não teve nenhuma estratégia de coordenação com o Ministério do Desenvolvimento Social e as ações de atualização cadastral já realizadas anualmente. Procedimento esse diferente do adotado pelos demais órgãos de controle, TCU e CGU, que realizam cruzamentos de dados para identificação de indícios de fraude, mas encaminham ao Ministério do Desenvolvimento Social para análise e tratamento com os municípios, no âmbito das rotinas e prazos já estabelecidos na Averiguação Cadastral. Outro fato relevante foi a determinação de publicização do inteiro teor da recomendação (que incluía os nomes das pessoas encontradas identificadas com indícios de fraude) como medida de “conscientização dos beneficiários do PBF, seus familiares e eventuais outros interessados”.

Em resposta, em 2016 foi instituído um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI)⁵² no ministério, de caráter consultivo, para a realização de cruzamentos de dados e registros administrativos do Governo Federal dos beneficiários do Programa Bolsa Família, com o objetivo de identificar famílias que não tinham perfil para recebimento dos benefícios (ação pente fino). A inovação deste processo foi à ampliação do número de bases de dados utilizada, incluindo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Diversos órgãos e ministérios participaram deste processo tais como o Ministério do Planejamento, Ministério do Trabalho, CGU e TCU; sendo possível o compartilhamento de experiências e de visões quanto o papel do Cadastro Único para as políticas sociais de combate à pobreza, bem como da importância de utilizar uma metodologia de cruzamento adequada às fragilidades de cada fonte de dado (como tempo de atualização e qualidade das variáveis de nome e documentação). Essa ação foi importante inclusive para uma compreensão ampliada do que é o Cadastro Único, sua relação com o Bolsa Famílias e demais programas e reconhecimento da sua qualidade, visto que uma nova gestão acabava de assumir o Ministério.

Outra ação divulgada na mídia foi a auditoria nos dados do Cadastro Único realizada pela CGU⁵³, onde apresentou-se a avaliação da controladoria sobre os resultados do GTI, por meio da realização de novos cruzamentos de dados com encaminhamento de recomendações ao Cadastro Único. Este relatório teve grande impacto na contestação da qualidade da identificação do público-alvo do Cadastro Único, conforme será explorado na seção de resultados, dada a divergência de entendimentos quanto à responsabilidade governamental em promover integração de dados no âmbito do Poder Executivo Federal e as limitações de uso em processos de Averiguação Cadastral (dado que cada base tem seu próprio gestor federal, regras e procedimentos de utilização, transparência e sigilo).

⁵² Via Portaria nº 68, de 21 de junho de 2016: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-68-de-21-de-junho-de-2016/>

Instrução Operacional nº 82/SENARC/MDS, de 18 de novembro de 2016: “Foram utilizadas as bases de dados do Cadastro Único (junho/2016) e da folha de pagamento do PBF (julho/2016) e aquelas dos seguintes registros administrativos do Governo Federal: 1) Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2014); 2) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED (janeiro/2015 a junho/2016); 3) Sistema de benefícios permanentes e auxílios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (junho/2016); 4) Sistema de Controle de Óbitos (2002 a 2016); 5) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE (junho/2016); e 6) Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. No que tange ao PBF, foi identificado 1,1 milhão de famílias beneficiárias com inconsistências cadastrais, resultando nas seguintes providências imediatas: 654 mil famílias tiveram o pagamento de seus benefícios do PBF bloqueados até a atualização cadastral, e 469 mil famílias tiveram seus benefícios PBF cancelados em novembro de 2016.” (p. 65)

⁵³ ‘Relatório de Auditoria Anual de Contas’ e ‘Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 7 – Programa Bolsa Família – Transferência de renda diretamente às famílias em condições de pobreza e extrema pobreza’.

Em 2017, foi implantada a plataforma GovData, pelo Ministério do Planejamento, com o objetivo de integrar as bases de dados no âmbito do governo federal para a melhoria das políticas públicas, acesso cidadão e melhoria dos serviços à população por meio das plataformas digitais⁵⁴. Apesar destas ações objetivarem maior compartilhamento e integração de informações, na prática, existiram diversas dificuldades na governança e coordenação da disponibilização dessas diversas fontes de dados distribuídas em diferentes órgãos. O Cadastro Único, nesse projeto, é visto para além de seu objetivo primeiro (identificar e caracterizar público-alvo), mas também, como um instrumento importante para racionalizar políticas públicas já existentes (ou elaboração de novas), inclusive como base de dados passível de checagens para informações declaradas em outros registros administrativos. Esta ação juntamente com a instituição do CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, respondem à pauta de integração de bases de dados e uso de soluções de *big data*, em um contexto de restrição fiscal, sendo um movimento importante de atores para avaliação e proposição de mudanças as políticas sociais existentes até aquele momento.

O CMAP tem o objetivo de avaliar as políticas públicas do Governo Federal. Foi instituído em 2016, por meio da Portaria Interministerial nº 102, sendo liderado pelos Secretários-Executivos do Ministério da Economia, Casa Civil e CGU⁵⁵.

Em 29 de novembro de 2017, foi instituído o Termo de Uso do Cadastro Único, por meio da Portaria nº 501/2017, e a Política de Controle de Acesso aos Dados do Cadastro Único, por meio da Portaria nº 502/2017; os dois instrumentos tiveram como objetivo coordenar e definir melhor as regras e procedimentos de acesso a dados do Cadastro Único, sobretudo os sigilosos, como dados pessoais de identificação e renda, sendo o último determinação do TCU (Acórdão 906/2009).

Este ciclo é analisado até 2018, ano de fechamento do período da pesquisa. Observa-se uma atuação mais ativa dos órgãos de controle na trajetória do Cadastro Único, sobretudo do MPF com a operação Raio-X e CGU com relatórios específicos (análise de prestação de contas do Departamento do Cadastro Único) propondo mudanças estruturais no Cadastro Único,

⁵⁴ Conforme informações do Ministério do Planejamento disponibilizadas em <http://www.planejamento.gov.br/govdata>.

⁵⁵ Para mais informações ver site: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>, consultado em 08/05/2021, conforme Nota à imprensa “O CMAP é instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar anualmente uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, financiadas por gastos diretos ou subsídios da União, sendo composto pelos Secretários-Executivos da Casa Civil (CC), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério da Economia (ME), este último responsável por sua coordenação.”, disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/gastos-diretos/nota-imprensa-analise-de-sobreposicao>, consultado em 13/05/2021.

refletindo contestações quanto à adequação do público-alvo identificado e caracterizado: famílias em situação de pobreza e a veracidade dos dados autodeclarados pela família para condição de elegibilidade.

Hoje, com 20 anos de existência e uma trajetória de melhorias e desafios, o Cadastro Único é utilizado por um crescente número de ações, programas e políticas sociais. As pressões, demandas e mudanças sobre o Cadastro Único, ao longo do tempo, refletem posicionamentos dos diversos atores sobre as políticas públicas que o utilizam e seus respectivos públicos-alvo. Esse mapeamento inicial dos principais fatos da trajetória do Cadastro Único é fundamental para a sistematização da pesquisa, conforme será detalhado no capítulo a seguir, de apresentação da metodologia.

CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA

Esse capítulo apresenta os aspectos metodológicos que guiaram a pesquisa desenvolvida nesta tese. O capítulo está dividido em seis seções, apresentando a pergunta de pesquisa e o modelo analítico do ACF e SCPD, retomando o recorte temporal e os objetivos gerais e específicos apresentados na introdução, as hipóteses que serão analisadas, os procedimentos metodológicos (análise documental, entrevistas e questionários), a construção do código de análise e os procedimentos de aplicação e categorização dos dados.

Pontua-se que a pesquisa tem caráter qualitativo, combinando como fonte de dados documentos, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários. Para análise foi construído e aplicado um código de análise, para identificação das crenças das coalizões, e identificação de ‘nós’ para as variáveis explicativas, a partir do software NVivo 12, conforme será detalhado neste capítulo.

3.1 – A pergunta de pesquisa e o modelo analítico do ACF e SCPD

Como apresentado na introdução, a pergunta que guia essa pesquisa é “Quais variáveis explicam as principais mudanças institucionais do Cadastro Único e o seu processo decisório?”. Dessa forma, o tema da tese (mudança institucional e processo decisório) é analisado a partir de um estudo de caso do instrumento que identifica e caracteriza as famílias pobres no Brasil para as políticas públicas voltadas a essa população: o Cadastro Único.

Importante ponderar que essa identificação de público-alvo, por meio do Cadastro Único, é uma das possibilidades de pesquisa dentre os diversos temas e focos desse subsistema. Cada uma das políticas públicas que utilizam os seus dados tem sua própria dinâmica de permanência e mudança (podendo até participar de outros subsistemas) considerando diversos outros aspectos do seu desenho institucional e processo de implementação, conforme já pontuado na introdução. Esta tese não se debruça sobre a análise dessas políticas individualmente. O foco principal da pesquisa é identificar, analisar e explicar a evolução do Cadastro Único como o instrumento de construção social de público-alvo, suas principais mudanças, coalizões, estratégias e processo decisório envolvido.

Para ilustrar a diferença de olhar, cita-se como exemplo o Programa Bolsa Família, que para além do aspecto de identificação e caracterização do público-alvo, tem debates sobre outras vertentes da sua ação, como quanto ao benefício que oferta (a transferência de renda, seu valor,

forma de repasse e utilização do recurso), as condicionalidades de saúde, educação e assistência social (com a pauta da quebra do ciclo intergeracional da pobreza) e implementação descentralizada. Esses outros aspectos envolvem questões e participantes que podem ultrapassar a agenda do Cadastro Único. Outro exemplo, é o Programa Minha Casa, Minha Vida, que também envolve disputas em torno da questão de déficit habitacional e planejamento urbano, incluindo coalizões específicas aos objetivos da política.

Conforme apresentado no capítulo dois, assume-se nesta pesquisa, que o Cadastro Único é um elo importante para as políticas públicas de combate à pobreza no Brasil, por ser o instrumento utilizado para a identificação do público-alvo de cada uma dessas ações, especialmente após a estruturação da coordenação e gestão em nível federal, consolidação da implementação descentralizada com divisão de responsabilidades entre os entes da federação e processo de qualificação dos seus dados, fatores observados a partir de 2005, período inicial escolhido para o estudo da tese.

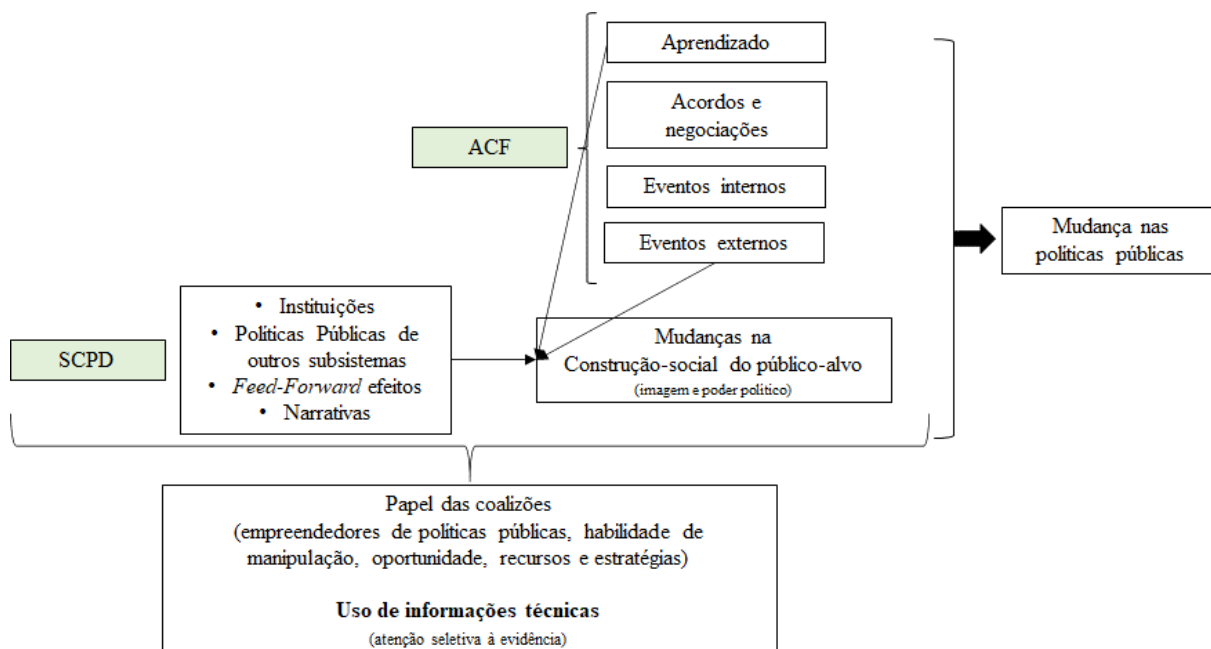
Pontua-se também que o Cadastro Único não é considerado nesta tese um subsistema próprio porque apesar do seu papel estrutural na identificação de público-alvo das políticas públicas de combate à pobreza, a disputa dos atores e das coalizões se confunde na escolha e elegibilidade dos beneficiários das políticas que o utilizam. Dessa forma, as crenças das coalizões perpassam a construção social de público-alvo, direta ou indiretamente afetando a permanência e mudança do Cadastro Único, mesmo quando o foco de atuação é influenciar as políticas que o utilizam.

Com o suporte do modelo analítico integrado do ACF e SCPD há diversas possibilidades de estruturação da pesquisa. Para esta tese, a compreensão do processo decisório de cada mudança, observará os eventos internos e externos, os acordos e negociações e o aprendizado, que são as variáveis explicativas de mudança do ACF, observando as variações no tipo e padrão dessas mudanças a depender da construção social do público-alvo (integração com SCPD).

Conforme observado na figura a seguir, a construção social de público-alvo é variável que pode afetar a mudança na política pública, e pode ser alterada por consequências imprevistas de políticas públicas anteriores (dada às perspectivas de reeleição dos políticos eleitos), choques externos, narrativas, aprendizado e pelas instituições. A mudança na construção social de público-alvo também pode ocorrer por variáveis internas ao grupo, como tamanho, comportamento, recursos e participação, mas, dado que a pesquisa é focada no Executivo Federal, essa não será uma dimensão investigada neste trabalho.

Em resumo, nesta pesquisa serão consideradas cinco variáveis (eventos internos, eventos externos, acordos, aprendizado e construção social) para a explicação da mudança. Essas dimensões podem ser manipuladas e promovidas pelas coalizões, a depender das oportunidades, recursos e estratégias, para direcionar mudanças nas políticas públicas, utilizando-se ou não de informações técnicas e científicas.

Figura 6 – Variáveis explicativas das mudanças na trajetória do Cadastro Único - Visão geral



Fonte: Elaboração própria, integrando as perspectivas do ACF, SCPD e uso de informações técnicas

As variáveis independentes para a mudança são condições necessárias, mas não suficientes e, em geral, são observadas combinadas na explicação do fenômeno (WEIBLE e SABATIER, 2018). O que aumenta a probabilidade de mudança significativa na trajetória da política pública são as condições e formas de uso em que operam as coalizões para intensificar a influência das variáveis de mudanças, explorando-as a partir de diversos possíveis mecanismos causais (WEIBLE e SABATIER, 2018).

Dos mecanismos causais, Weible e Sabatier (2018) destacam a atenção pública e política, mudança na agenda governamental, redistribuição dos recursos das coalizões, abertura ou fechamento dos caminhos possíveis de influência (*venues*), mas ponderam que a principal questão é como as coalizões exploram ou não a ponte entre as variáveis internas, externas, acordos/negociações e aprendizado e os mecanismos, para promover, pressionar ou constranger mudanças na política pública. Também são incluídos no grupo de mecanismos a percepção do

comportamento e recurso do público-alvo da política pública (real e percebido), dada as perspectivas de reeleição e as narrativas subjacentes para explorar essas construções sociais, conforme modelo do SCPD (SCHNEIDER e INGRAM, 1993).

Dessa forma, para cada ciclo temporal de análise da trajetória do Cadastro Único, as variáveis explicativas serão mapeadas a partir do efeito do uso pelas coalizões, observando-se a geração e utilização das informações (quanto às funções política, instrumental e aprendizado), explorando ou não a imagem da pobreza (construção social de favorecidos, opositores, dependentes e desviantes).

No contexto do estudo desta tese, as coalizões podem utilizar-se da estratégia de explorar uma determinada imagem do público-alvo do Cadastro Único (foco nos falsos negativos ou falsos positivos), utilizando-se de informações técnicas (como os resultados de processos de cruzamentos de dados), para pressionar eventos externos ao subsistema (como a pauta de combate à corrupção), gerando uma mudança para a trajetória do Cadastro Único. Por outro lado, essa mudança também pode ser fruto do aprendizado e acordos/negociações, de forma a conciliar uma imagem debatida do público-alvo entre as coalizões, com a intermediação dos *policy brokers*. Exemplos a serem observados nos resultados da pesquisa.

Nos dois quadros, cada ator no processo de política pública pode agir a partir das variáveis explicativas, por diversos caminhos de influência (*venues*) e estratégias, para afetar o andamento da política pública. Como exemplo, há a publicação de relatórios públicos, desenvolvimento de estudos, liderança em papel estratégico do processo decisório explorando posições de autoridade, podendo atuar como *policy entrepreneur* e *broker*, realização de reuniões, eventos e grupos de trabalhos (acordos e negociações), utilização da mídia para explorar alguma ideia ou percepção, entre outros.

O caso do Cadastro Único é diferenciado porque a sua construção, debate e implementação se dá prioritariamente no âmbito do Poder Executivo Federal, diferente de outras pesquisas clássicas de aplicação do ACF no Brasil que utilizaram o nível das discussões ocorridas no âmbito do Poder Legislativo Federal como fonte de estudo e análise das coalizões e processo de mudança (por exemplo, notas taquigráficas do Congresso Nacional, na pesquisa de ARAUJO, 2013 e CHAVES, 2021). A pesquisa desenvolvida nesta tese foca na arena decisória do âmbito da gestão federal do Cadastro Único no Ministério do Desenvolvimento Social, em especial, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (responsável pela gestão do Cadastro Único e Bolsa Família).

A forma como a pauta da pobreza foi amarrada em política pública federal, conforme apresentado no capítulo dois, teve o papel fundamental de articulação presidencial e de um plano de governo prioritário no combate à fome, seguida da construção de um aparato administrativo para a sua gestão (criação do Ministério do Desenvolvimento Social em 2004), dessa forma, as principais decisões ao longo da trajetória do Cadastro Único⁵⁶ se mantiveram no âmbito do executivo, especificamente no Ministério do Desenvolvimento Social.

Com isso, um dos desafios da pesquisa foi selecionar as hipóteses de estudo e a forma de operacionalizá-las (seleção de fontes, construção e aplicação de código de análise) considerando os espaços de disputa em que o debate sobre as mudanças do Cadastro Único ocorreu e os documentos que publicizaram esses elementos, conforme será descrito na seção 3.5.

3.2 – Recorte temporal

O período analisado será de 2005 a 2018 conforme os ciclos temporais apresentados na introdução e capítulo dois: ciclo de Consolidação (2005 a 2010), ciclo de Ampliação do Uso (2011 a 2015) e ciclo de Contestação (2016 a 2018), totalizando 14 anos de trajetória do Cadastro Único.

Essa divisão levou em consideração trabalho anterior realizado pela autora (com adaptações de CHAVES, 2013), que destaca marcos importantes na história do Cadastro Único: (i) início das ações de qualificação do Cadastro Único, revisão normativa e institucionalização dos procedimentos de cadastramento, em 2005, consolidada com a implantação da versão 7 do Cadastro Único (com novo formulário de cadastramento e sistema totalmente online) no final de 2010; (ii) lançamento do Plano Brasil Sem Miséria em 2011, com foco na busca ativa de famílias, representando crescimento expressivo do número de programas usuários do Cadastro Único; e agregou-se o (iii) choque externo de mudança presidencial em 2016 com o impeachment da presidente Dilma, em que assume o vice Michel Temer.

O ciclo de Consolidação, de 2005 a 2010, teve como presidente o Luiz Inácio Lula da Silva e Ministros do Ministério do Desenvolvimento Social o Patrus Ananias de Souza (01/2004 a 03/2010) e Márcia Lopes (03/2010 a 12/2010).

⁵⁶ Mas com importante influência da criação do Programa Bolsa Família, gerido pelo mesmo Ministério (apesar de ser lei, o programa foi e é articulado e coordenado pelo executivo, de forma muito próxima ao Cadastro Único).

O ciclo de Ampliação do Uso, de 2011 a 2015, teve como presidente Dilma Rousseff e Ministra do Ministério do Desenvolvimento Social a Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello.

O ciclo de Contestação, de 2016 a 2018, teve como presidente Michel Temer e Ministros do Ministério do Desenvolvimento Social o Osmar Gasparini Terra (05/2016 a 04/2018) e Alberto Beltrame (04/2018 a 01/2019).

3.3 - Objetivos gerais e específicos

O objetivo geral da pesquisa é identificar e explicar as principais mudanças institucionais ocorridas na trajetória do Cadastro Único e o processo decisório envolvido, analisando a construção social do público-alvo em situação de pobreza, a atuação das coalizões (recursos e estratégias), em especial quanto ao uso das informações técnicas, ao longo do período de 2005 a 2018 (14 anos).

Os objetivos específicos são:

- Identificar as coalizões atuantes sobre o Cadastro Único no subsistema de políticas públicas de combate à pobreza, a partir das crenças dos atores (*policy core*), posicionamento e estratégia básica de atuação em cada mudança observada;
- Explicar as mudanças ocorridas no subsistema de políticas públicas de combate à pobreza, a partir da revisão histórica do seu instrumento de identificação de público-alvo, o Cadastro Único, no período de 2005 a 2018, e o tipo de mudança (*major* ou *minor*);
- Analisar o processo decisório e a atuação das coalizões em cada ciclo de mudança observada, considerando a construção social do público-alvo do Cadastro Único e o uso de informações técnicas.

3.4 - Hipóteses analisadas

Para este trabalho, serão utilizadas quatro hipóteses do modelo analítico do ACF (uma hipótese de mudança, uma de coalizão e duas de aprendizado), uma proposição da construção social de público-alvo (mudança na política pública), e uma proposição do uso de conhecimento técnico nos subsistemas (com alteração).

A junção de proposições do ACF e SCPD aos objetivos geral e específicos desta tese buscam contribuir para a melhor compreensão da mudança nas políticas públicas e suas

variáveis, investigando as diferentes estratégias usadas pelas coalizões, as formas de mobilização e os diferentes papéis assumidos pelos atores ao longo do processo da política pública e do contexto socioeconômico mais amplo (WEIBLE e SABATIER, 2018). Ou seja, foram selecionadas as hipóteses mais aderentes ao subsistema e ao estudo de caso escolhidos, dada as suas características e particularidades, sobretudo a gestão decisória no âmbito do Executivo Federal.

A seguir, as hipóteses escolhidas serão apresentadas em dois grupos e explicadas no contexto de estudo da tese:

1) ACF – Hipótese de mudança

Os atributos básicos do núcleo de políticas públicas (*policy core*) de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão significativamente revisados, desde que a coalizão de defesa que iniciou o programa permaneça no poder dentro dessa jurisdição - exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior (WEIBLE e SABATIER, 2018).

2) SCPD – Proposição de mudança nas políticas públicas

Variações no tipo e padrão das mudanças na política pública dependem da construção social e poder político do público-alvo (SCHNEIDER, INGRAM E DELEON, 2016)

A temática da pobreza tem a sensibilidade e atenção dos governos eleitos. Conforme observou-se no histórico apresentado no capítulo dois, a janela de oportunidade com a prioridade de governo do presidente Lula em 2004 ao Programa Fome Zero e, posteriormente, com a unificação das transferências de renda por meio do Programa Bolsa Família, foi importante marco para as estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil, contexto em que o Cadastro Único se firma como instrumento de identificação de público-alvo. Dessa forma, analisar os atores que ocupavam os principais cargos políticos ao longo do tempo (presidente, ministro e secretários) é relevante para análise da permanência da coalizão dominante e os períodos de estabilidade e mudança, da hipótese um.

Apesar dessa hipótese de mudança ser a menos aplicada no ACF (em comparação a hipótese de análise das fontes necessárias e suficientes, dos eventos internos, externos, acordos/negociações e aprendizado) (WEIBLE e SABATIER, 2018), optou-se por utilizá-la, considerando o choque externo em 2016, de impeachment da presidente Dilma, do Partido dos Trabalhadores (PT) que ocupava os cargos presidenciais desde período anterior a linha de início

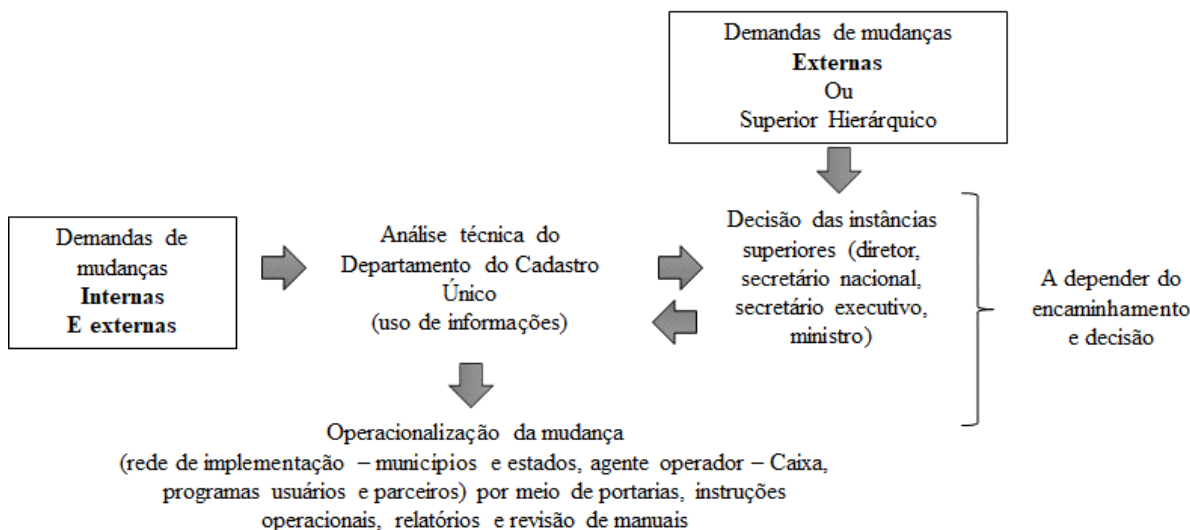
de estudo da tese (2005), como potencial para mudanças significativas, seja pela via de alteração da coalizão de defesa que iniciou o programa no poder, seja pela imposição de uma jurisdição hierarquicamente superior, dada as mudanças na direção do Ministério do Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania).

Para isso, destaca-se que os caminhos para pressionar mudanças no Cadastro Único são limitados, dado que o instrumento ainda não tem lei própria, portanto, seu desenho institucional formal está descrito em Decreto, portarias e manuais de gestão. Procedimentos e ações rotineiras são organizadas por meio de instruções normativas e operacionais. Dado que o formulário, o sistema e base de dados do Cadastro Único são padronizados nacionalmente e envolve contrato com agente operador (Caixa Econômica Federal), implementação descentralizada em 5.570 municípios e mais de 20 políticas e programas usuários em nível federal. Mudanças nos elementos estruturais do Cadastro Único não são factíveis em curto espaço de tempo.

Dessa forma, as mudanças significativas e incrementais observadas na trajetória do Cadastro Único, podem ser impulsionadas por fatores externos, internos, acordos/negociações, aprendizado e construção social, a partir de uso de informações técnicas, mas perpassam a análise da equipe técnica do Ministério da Cidadania, para sua operacionalização e orientação da rede de implementação e uso, destacando-se a barreira institucional no processo decisório, por isso, os atores que trabalham diretamente na gestão federal do Cadastro Único e os documentos produzidos pelo Ministério para divulgar e documentar processos e procedimentos são relevantes como fonte de estudo, conforme será descrito na próxima seção.

A figura a seguir sistematiza uma visão geral prévia do processo decisório ocorrido no âmbito do Poder Executivo Federal para o caso do Cadastro Único, fundamental para a compreensão da escolha das fontes de dados e forma de análise, que será apresentada nas próximas seções. Destaca-se que essa é a visão geral observada até 2018.

Figura 7 – Sistematização prévia do processo decisório do Poder Executivo Federal para o caso do Cadastro Único



Fonte: Elaboração própria

A mudança pode ser demandada pelos caminhos institucionais comuns, passando pela avaliação, análise e viabilidade de implantação pela equipe técnica, ou pode ser demandada via instâncias superiores. Mesmo que a mudança seja imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior, dado o desenho institucional do Cadastro Único, sua efetiva operacionalização demanda acordo com a sua própria rede de implementação e programas usuários, incluindo plano de transição a depender do nível de complexidade da mudança, dada a gestão compartilhada com municípios, estados e outras instâncias federais. Esse processo pode refletir na preservação do *policy core* traduzido no desenho da política pública, ou seja, há margem para a interpretação e adaptação mesmo quando são regras impostas, dada a limitação desse nível de negociação necessário para implementar qualquer mudança.

Por outro lado, dado que as construções sociais emergem de reações emocionais e intuitivas, a pesquisa busca analisar como as mudanças variaram quanto ao tipo e padrão, a depender da atuação dos atores e coalizões em explorar eventos externos e internos, espaços de negociação ou aprendizado ao longo do tempo. Dada a sensibilidade política que tem as ações de combate à pobreza, com especial atenção a transferência de renda do Bolsa Família, maior usuário dos dados do Cadastro Único e mais conhecido programa pela opinião pública, há limitações na implantação de mudanças bruscas sobre o desenho dessas políticas. Destaca-se que, como aponta a premissa do SCPD, o público-alvo pode ter baixo poder para afetar a

política pública, mas, mesmo assim, pelo poder indireto, afeta a percepção de perspectiva de reeleição dos políticos eleitos.

Os formuladores de políticas públicas, especialmente políticos eleitos, respondem a (e exploram) esses julgamentos emocionais e intuitivos em suas justificativas e seleções de elementos de política, podendo pressionar em diferentes pontos o processo decisório do Executivo Federal para o caso do Cadastro Único, incluindo a própria preservação do *policy core*, mesmo em contexto de mudança da coalizão dominante, dada a sensibilidade política de qualquer mudança estrutural nos programas de combate à pobreza para as eleições, visto que o instrumento compreende um universo de mais de 70 milhões de pessoas registradas (sendo que mais de 50 milhões dessas são beneficiárias do Bolsa Família).

Em resumo, há dois principais fatores que dificultam mudanças substanciais de curto prazo sobre o Cadastro Único, mesmo quando há alteração na coalizão dominante: (i) a sua abrangência e complexidade, dado seu uso por uma vasta rede de atores em nível federal, estadual e municipal que dependem do Cadastro Único para a manutenção de suas próprias políticas sociais; e (ii) a consolidação da imagem da identificação de público-alvo do Cadastro Único e reconhecimento da sua eficácia e eficiência em mapear corretamente as famílias em situação de pobreza no Brasil.

Questionamento quanto à qualidade do Cadastro Único (afetando sua reputação) pode ser um caminho para contestar o público-alvo de todas as políticas sociais que o utilizam, por isso, a percepção dos atores quanto ao “falso positivo” é relevante para pressionar a implantação de mudanças mais substanciais ao desenho deste instrumento.

Para análise das mudanças no Cadastro Único com os modelos do ACF e SCPD, a pesquisa busca olhar para essa organização do processo decisório, com a lente das seguintes perguntas norteadoras:

- a) Quais as principais mudanças na trajetória do Cadastro Único?
- b) Quais mudanças tiveram repercussão imediata de implementação ou foram resultados de aprendizado na trajetória do Cadastro Único?
- c) Foram necessários acordos e negociações para a implantação da mudança? Se sim, com quais atores em nível federal?
- d) Essas demandas demonstravam a percepção quanto à construção social da pobreza?

ACF – Hipóteses de coalizão (3) e aprendizado (4 e 5) e premissas do uso de informações técnicas (6)

3) ACF – Hipóteses de coalizão

Atores (ou coalizões) desistirão de aspectos secundários de seus sistemas de crenças antes de admitir fraquezas no núcleo de políticas públicas (*policy core*) (WEIBLE e SABATIER, 2018).

4) ACF – Hipóteses de aprendizado

Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não altera a visão da coalizão adversária, ela pode ter impactos importantes na política pública, ao menos no curto prazo, ao alterar as visões dos agentes (*policy brokers*) (WEIBLE e SABATIER, 2018).

5) ACF – Hipóteses de aprendizado

Os problemas baseados em dados quantitativos e teoria existente são mais conducentes ao aprendizado político (*policy-oriented learning*) através dos sistemas de crenças do que aqueles em que dados e teorias são geralmente qualitativos, bastante subjetivos, ou completamente ausentes. (WEIBLE e SABATIER, 2018).

A hipótese 3 teve mais refutações que confirmações, o que pode ser explicado pelas dificuldades metodológicas em separar as crenças do *Policy Core* e dos *Secondary Aspects*, destacando-se um dos desafios do modelo em medir e distinguir estes dois níveis (WEIBLE e SABATIER, 2018).

A hipótese 4 também traz desafios de aplicação, visto o potencial de avanço sobre as formas de identificar e medir o aprendizado. Uma pontuação importante é de que há atores que parecem ter mais potencial de atuar como *policy brokers* que outros, não necessariamente por uma característica altruísta, mas sim pela conservação e intermediação de algum interesse específico, demanda ou pressão das coalizões, incluindo a manutenção do *status quo* e os potenciais ganhos e perdas (WEIBLE e SABATIER, 2018). Os *policy brokers* atuam na redução de conflitos intermediando os interesses das coalizões.

A hipótese 5 foi selecionada para o caso do Cadastro Único, porque o uso de informações quantitativas pode favorecer mais o aprendizado entre as coalizões, dado seu papel como instrumento de identificação das famílias pobres no Brasil para uso pelas políticas sociais. Seus números poder ser utilizados para ponderar sua qualificação e consolidação ao longo dos 14 anos analisados na tese, dado a grande operação de inclusão e atualização das mais de 27

milhões de famílias cadastradas. Por outro lado, esses números também podem subsidiar argumentos entre ideias opostas a depender da interpretação dada, evidenciando potenciais conflitos entre os atores.

Essas hipóteses serão analisadas para a compreensão das estratégias das coalizões para afetar o andamento ou não das mudanças. Por exemplo, quando os atores sociais desistem de aspectos secundários, como uma estratégia de negociação e de preservação do *policy core* ou quando se utilizam do acúmulo de informações conflitantes, especialmente quando são quantitativas (dado o caráter de ‘evidência’ para as heurísticas mentais de processamento da informação), entre as coalizões para barganhar direcionamentos, onde todas as partes são convencidas pelos *policy brokers* a ‘abrir mão’ de demandas de mudança, preservando aspectos centrais de suas crenças. Para este último uso, há o apoio da premissa do uso de informações técnicas (com alterações grifadas):

6) ACF – Proposições de uso de informações técnicas

O uso político de informações técnicas será maior nos subsistemas adversários, especialmente se existir divergência quanto à construção social de público-alvo (imagem e percepção de poder) (com adaptações de WEIBLE, 2008)

Para a premissa da construção social de público-alvo, a tese analisará ‘como’ e ‘quando’ essas imagens são exploradas pelas coalizões de forma direta (propondo mudança) ou indireta (trazendo o foco e atenção a algum evento externo ou interno) de forma a intensificar a pressão por determinada mudança, utilizando-se de informações quantitativas sobre e do Cadastro Único.

Para investigação dessas proposições, a pesquisa observará as seguintes perguntas norteadoras:

- a) Quais aspectos do *policy core* estão sendo contestados? Qual a estratégia da coalizão dominante de negociação ou impedimento para a mudança?
- b) Quais informações técnicas são geradas frequentemente? Essas informações tiveram função de aprendizado? Se sim, de quais atores?
- c) Quais os caminhos utilizados para estabelecer posicionamentos quanto à construção social do público-alvo do Cadastro Único a partir do uso político de informações técnicas?

Este conjunto de proposições será explorado frente a trajetória do Cadastro Único e as mudanças identificadas em cada ano, a atuação das coalizões em cada período analisado e as variáveis explicativas apresentadas na figura 6.

Para isso, a primeira tarefa de desenvolvimento da pesquisa foi o mapeamento dos principais fatos históricos do Cadastro Único e da temática de construção-social de público-alvo em situação de pobreza (previamente apresentada na revisão bibliográfica do capítulo dois). Na sequência, explorou-se as publicações do próprio Ministério da Cidadania elaboradas pela área técnica, de forma a avaliar seu potencial de uso como fonte de dado para identificação dos atores e contexto das principais mudanças institucionais, bem como a necessidade de complementação por outras fontes para além da análise documental. Também se utilizou das técnicas de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário, dado o papel relevante dos atores do Executivo Federal no processo decisório do Cadastro Único; conforme será aprofundado na próxima seção.

3.5 – Procedimentos metodológicos

A análise dos processos decisórios e as mudanças institucionais da trajetória do Cadastro Único, foram analisados a partir de análise documental, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário com a equipe de servidores do Departamento do Cadastro Único.

Importante destacar que os atores analisados nesta tese, dado o fluxo do processo decisório da figura 6, foram aqueles que participaram ou participam diretamente da gestão do Cadastro Único no âmbito do Executivo Federal e, especialmente, no Ministério da Cidadania. Logo, a escolha das fontes levou em consideração o mapeamento das mudanças e opiniões desses atores individuais e coletivos, primeiramente por documentos que registram a memória institucional da política pública e publicizam os principais atos da implementação, considerando os princípios da transparência da administração pública. Na sequência, buscou-se aprofundar temas e opiniões a partir das entrevistas e questionários, sendo este último uma técnica relevante pela possibilidade de coletar um número maior de informações, preservando o sigilo das pessoas, e aprofundar o papel das crenças e valores na atuação das coalizões, conforme será apresentado nessa seção⁵⁷.

⁵⁷ Inicialmente, a pesquisa previa a análise documental e entrevistas. No entanto, dado que as entrevistas foram realizadas no final de 2019 e início de 2020 (período de férias), houve dificuldade no agendamento e disponibilidade de alguns atores que trabalham diretamente com o Cadastro Único. Além do mais, observou-se com a leitura bibliográfica e experiência da própria pesquisadora (que é parte do subsistema e também trabalha no

A análise documental combinada com entrevista é uma das técnicas predominantes nos estudos do ACF (observada em 47% dos estudos que aplicaram esse *framework*), observando-se crescimento no uso da entrevista em comparação ao uso individual da análise documental (MA et. al., 2020). Na SCPD dada a natureza de análise interpretativa das construções sociais, também há intensivo uso de análise documental e entrevistas, incluindo a técnica de análise de discurso, mas também etnografias e observação participante (SCHNEIDER e SIDNEY, 2009). Dessa forma, o uso de mais de uma fonte tem sido aplicado como potencial para aprofundamento da compreensão ao fenômeno a ser estudado nos estudos utilizando ACF e SCPD.

Essa seção apresentará as três fontes analisadas, a partir das próximas subseções.

3.5.1 – Análise documental

Para a seleção das fontes documentais, buscou-se identificar onde estavam descritas as principais mudanças do Cadastro Único, seu contexto, principais atores e crenças. Dessa forma, um dos principais conjuntos de dados selecionados foram os Relatórios de Gestão Anuais da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), no período de 2006 (referente ao ano de 2005) a 2019 (referente ao ano de 2018). Isto porque a gestão nacional do Cadastro Único está no Ministério da Cidadania e as atividades da pasta são organizadas anualmente por meio de planejamentos estratégicos e planos de ação do órgão, e descritas no início de cada ano, por meio dos Relatórios de Gestão. Essa responsabilidade está prevista na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Uma de suas importantes definições é que o titular de cada poder deve elaborar o Relatório de Gestão Fiscal. No caso do Ministério da Cidadania, cada uma das suas secretarias deve elaborar também o Relatório de Gestão Anual. Nestes relatórios são descritas as principais mudanças, avanços, desafios, parcerias e ações realizadas em cada ano e a legislação pertinente, ou seja, é uma importante fonte de identificação das mudanças ocorridas na trajetória de determinada política pública, dos atores envolvidos e do contexto socioeconômico mais amplo.

Esses relatórios são elaborados de acordo com as orientações do TCU e CGU e posteriormente apreciados por esses órgãos quanto à aprovação das contas ou não. Nestes

Departamento do Cadastro Único) a necessidade ter um instrumento que pudesse mapear as crenças da burocracia de médio escalão. Por isso, o questionário foi acrescido como técnica para a coleta de dados.

documentos inclui-se a descrição das atividades por ação orçamentária e o andamento das recomendações e determinações dos órgãos de controle interno e externo.

Foram analisados quinze relatórios abarcando o período de 2005 a 2018, sendo um relatório de atividades do departamento do Cadastro Único (2005-2006) e os demais relatórios de gestão de cada ano de 2005 a 2018. Em média, cada relatório tinha 212 páginas, totalizando 2.979 páginas neste grupo para leitura e análise.

Em geral, as principais atividades do Departamento do Cadastro Único em cada relatório estão descritas na seção da ação orçamentária 6414, que se refere ao “Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único”, específica a gestão do Cadastro Único no âmbito federal.

Com a leitura inicial e exploratória deste material, observou-se papel de destaque na descrição das respostas a demandas específicas de órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU), dada a natureza de prestação de contas desses relatórios e a obrigatoriedade de cumprimento de determinações do TCU. Como havia alterações implementadas em razão de “cumprimento” a determinações e recomendações, optou-se por incluir também além dos relatórios anuais elaborados pelo órgão gestor, os relatórios dos órgãos de controle, com o conteúdo completo desses encaminhamentos, visto que são nesses documentos onde estão descritos os argumentos, estudos realizados e justificativas para envio de recomendações e determinações (ou seja, de solicitações de mudanças no desenho do Cadastro Único).

O TCU, CGU e Ministério Público podem demandar informações específicas de forma a exercer a avaliação e fiscalização das políticas públicas e a gestão eficiente dos recursos públicos. As análises, resultados e encaminhamentos da CGU são organizados por meio de relatórios de auditorias, relatórios de avaliação da execução de programas de governo e relatórios de avaliação dos resultados da gestão, além de ações específicas como os sorteios públicos e fiscalização dos entes federados (FEF). O TCU elabora acórdãos, com determinações e recomendações específicas para as políticas públicas e ao órgão gestor. O Ministério Público costuma atuar pontualmente em demandas específicas impulsionadas pelos membros ou sociedade.

Em geral, os Relatórios de Auditoria de Contas da CGU analisam as determinações e recomendações enviadas ao TCU e seu status de resposta e implementação; a atuação das ações de fiscalização e auditoria em municípios e estados, incluindo denúncias e casos de Sorteio Público e as constatações específicas das análises da CGU para a Unidade Jurisdicionada

(apresenta-se a constatação ou informação, justificativa da unidade e recomendação da CGU, com o apontamento dos responsáveis potenciais). Na conclusão do relatório, aponta-se se os atos e fatos analisados comprometeram a gestão e refletiram em prejuízos a Fazenda Nacional, podendo ter indicativo ao TCU de contas aprovadas, aprovadas com ressalva ou reprovadas. Conforme introdução apontada sempre no início dos relatórios da CGU, a avaliação é quanto à legitimidade e a legalidade dos atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas. Cada um desses documentos pode ter diferentes prazos de resposta a depender da solicitação dos órgãos de controle, alguns tem 180 dias especificados, outros pedem um plano de ação com a indicação dos prazos de implementação de determinada correção ou melhoria conforme a organização da área gestora.

Desta forma, foi selecionada também como fonte documental todos os relatórios e acórdãos da CGU e TCU com determinações e recomendações específicas ao Cadastro Único e operação Raio-X do Ministério Público Federal, totalizando 36 documentos. Em média, cada relatório tinha 40 páginas, totalizando 1.371 páginas neste grupo para leitura e análise.

Esse conjunto de documentos (relatórios do Ministério da Cidadania e dos órgãos de controle) somam 50 relatórios, com 4.350 páginas para leitura e análise. A listagem completa dos relatórios selecionados segue no anexo 8, resumidos abaixo:

- a) Relatório de atividades do Departamento do Cadastro Único de 2005 e 2006;
- b) Relatórios de Gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania de 2005 a 2018;
- c) Acórdãos do Tribunal de Contas da União referentes ao Cadastro Único;
- d) Relatórios de análise de prestação de contas e relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União;
- e) Site da operação Raio-X Bolsa Família do Ministério Público Federal e o Relatório final do GTI Bolsa Família (resposta a essa operação do MPF)⁵⁸.

Os documentos dos itens “a”, “b” e parte do “e” são do Ministério da Cidadania. Todos os relatórios de gestão estão na internet, mas não facilmente sistematizados para consulta. Dessa forma, no anexo 8 estão listados os *links* de acesso para facilitar possíveis replicações de estudo com essa fonte de informação.

Os demais documentos, dos órgãos de controle estão sistematizados e facilmente acessíveis em *link* de consulta específico na internet⁵⁹.

⁵⁸ Disponível em <http://frenteampdaspd.redelivre.org.br/files/2016/06/spd-bolsafamilia-nota-132.pdf>

⁵⁹ CGU - <https://auditoria.cgu.gov.br/>, TCU - <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo> e MPF - <https://raioxbolsafamilia.mpf.mp.br/raioxbolsafamilia/diagnostico>

Para a seleção dos documentos da CGU, pesquisou-se os termos “Cadastro Único”. Todos os resultados foram lidos e selecionou-se apenas aqueles que se referiam efetivamente ao “Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal” (e não outros cadastros do governo) e que foram direcionados ao Ministério da Cidadania, gestor nacional, eliminando-se os casos de auditorias específicas em municípios e estados, mesmo com o tema Cadastro Único, como os casos de sorteios públicos e fiscalização dos entes federados.

Para a seleção dos documentos do TCU, selecionou-se a opção “acórdãos”, com os termos “Cadastro Único”. Todos os resultados foram lidos e selecionou-se apenas aqueles que se referiam efetivamente ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e que foram direcionados ao Ministério da Cidadania, gestor nacional, incluindo as votações em Plenário, 1º e 2ª Câmara.

A operação Raio-X MPF teve site específico e todos os documentos estão online na página criada para acompanhamento da ação.

Estes conjuntos de documentos são uma fonte importante e representativa para identificar as mudanças, atores e fatos históricos da trajetória do Cadastro Único, mesmo com a expectativa de que ainda seja uma fonte limitada para captar os valores e crenças dos atores em coalizões, por isso, a pesquisa buscou outras fontes de dados para além da análise documental.

Também foram selecionadas outras publicações impulsionadas pelo próprio Ministério da Cidadania ou por pesquisadores, em especial, o IPEA, por meio de livros, além de legislações de outros subsistemas (em especial, os referentes a racionalização da gestão pública, integração, interoperabilidade e compartilhamento de bases de dados)⁶⁰. Esse material foi utilizado de forma apenas complementar, não compondo o conjunto de fontes de dados para aplicação do código de análise, mas sendo usado de forma ilustrativa para aprofundar aspectos relevantes aos resultados da tese, como os esforços de aprendizado via comunidade epistêmica da temática de combate à pobreza e a influência das pautas de outros subsistemas, como a discussão sobre integração e interoperabilidade de bases de dados no Governo Federal.

Todos os documentos foram consultados e lidos em novembro e dezembro de 2019 primeiramente, depois novamente lidos e codificados, após a realização das entrevistas e aplicação dos questionários (fevereiro e março de 2020), conforme será visto a seguir.

⁶⁰ Descritas no anexo 6 da tese.

3.5.2 – Entrevistas e questionários

Em complementação à análise documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários com os atores que fazem parte do processo decisório do Cadastro Único (seja efetivamente tomando as decisões ou sendo suporte técnico, com a elaboração de notas e instruções). Essa identificação levou em consideração a participação e conhecimento da pesquisadora, que também atua no Departamento do Cadastro Único desde 2008, tendo contato direto com as pessoas que ocuparam e ocupam posições estratégicas (cargos de diretor, secretário ou assessor) ao longo do período do estudo da tese.

O uso dessas técnicas justifica-se pelo contexto social da política pública, pensada e implementada por diversos atores sociais que desempenham diferentes papéis e interesses, influenciando a trajetória da mudança a partir da sua visão de mundo, crenças e valores, que também os unem em coalizões. Com o uso das técnicas de entrevistas e aplicação de questionários identifica-se não apenas a percepção das pessoas que ocuparam ou ocupam cargos de chefia, mas também a burocracia de médio escalão, sobretudo os servidores públicos que atuam diariamente com a implementação do Cadastro Único no âmbito do Executivo Federal, dada a importância do nível técnico da gestão nacional do Cadastro Único, pelo seu desenho e fluxo do processo decisório, conforme apresentado nas seções anteriores. Além do mais, o questionário, em comparação as entrevistas, alcança um maior número de pessoas e suas respectivas visões, crenças e percepções, preservando-se o seu sigilo.

Para a utilização das técnicas de entrevista e aplicação de questionário, é importante identificar “o que” perguntar e “a quem” perguntar (BAUER E GASKEL, 2008), por isso foi fundamental dois fatores: a) a identificação das pessoas para a entrevista e encaminhamento do questionário levou em consideração a experiência da pesquisadora, conforme informado, que tem conhecimento dos principais atores, dado o trabalho direto com o Cadastro Único e b) a seleção das perguntas para a entrevista e questionário considerou a estrutura das dimensões analíticas da pesquisa: identificação das mudanças e variáveis explicativas do ACF e SCPD, as crenças das coalizões (código de análise), a construção social das famílias em situação de pobreza e o uso de informações técnicas.

Para as entrevistas, a amostra foi selecionada pela técnica de *expert sampling* (TROCHIM, 2001), que se refere à identificação das pessoas com experiência no tema da tese, ou seja, que participaram da implementação do Cadastro Único (*expert*), que poderiam indicar outras pessoas relevantes. Foram realizadas seis entrevistas com especialistas que trabalham ou

trabalharam com o Cadastro Único, incluindo os atuais secretários (da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação) e diretor do Departamento do Cadastro Único (até 2020), abarcando tempo de trabalho dos entrevistados por todo o período de pesquisa da tese (2005 a 2018). Os nomes dos entrevistados seguem no anexo 2.

Para as entrevistas utilizou-se o roteiro semiestruturado:

Etapa 1: Apresentar brevemente a pesquisa e seus objetivos, informando também que a participação é voluntária, conforme termo de consentimento do anexo 3;

Etapa 2: Iniciar com a apresentação do entrevistado sobre a sua trajetória de atuação com o Cadastro Único;

Etapa 3: Aprofundar a compreensão sobre os principais fatos históricos e mudanças mapeadas na análise documental, na concepção dos entrevistados (ação de qualificação cadastral em 2005, implantação da Versão 7 do formulário e sistema, Plano Brasil sem Miséria, Operação Raio-X PBF e GTI Bolsa Família) e atuação dos órgãos de controle (MPF, CGU e TCU) ao longo do tempo;

Etapa 4: Aprofundar a compreensão sobre: definição de público-alvo do Cadastro Único e linha de pobreza monetária baseada na autodeclaração das informações de renda, papel das ações de Averiguação Cadastral, percepção da sociedade e opinião pública sobre a confiabilidade dos dados do Cadastro Único e sobre famílias em situação de pobreza;

Etapa 5: Visão de futuro do Cadastro Único: potencialidades e desafios.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente nos meses de novembro de 2019 e janeiro de 2020. O contato para agendamento era feito por e-mail ou mensagem de celular. Importante destacar que todos os entrevistados conheciam a pesquisadora e seu objeto de estudo antes de serem convidados para a pesquisa. Mesmo assim, antes de iniciar a entrevista, os objetivos gerais e específicos eram novamente apresentados aos entrevistados e entregue o termo de consentimento (anexo 3), que era lido, assinado e devolvido para a guarda da pesquisadora. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, para posterior importação no software NVivo 12. A pesquisadora também tomou notas dos pontos relevantes da entrevista para consulta posterior.

Dada a natureza do processo decisório previamente observado no Cadastro Único, centralizado no executivo federal e com instância de implementação que perpassa a análise e viabilidade da equipe técnica do Departamento do Cadastro Único, também optou-se pela elaboração e aplicação de questionário a ser respondido pelos funcionários do Ministério da

Cidadania que trabalham diretamente com o Cadastro Único, além da realização das entrevistas, dado a importância do papel da equipe técnica na construção, interpretação e operacionalização de mudanças, sejam internas ou externas, e do papel das instituições ‘não formais’ para a compreensão das políticas públicas.

O questionário foi construído de forma a abarcar as dimensões de estudo do ACF e SCPD quanto às crenças das coalizões, com 23 perguntas, sendo 18 fechadas e 5 abertas. O instrumento foi validado por quatro juízes⁶¹ antes da aplicação. Optou-se por utilizar modelos abertos e fechados, porque, como afirma Kronberger e Wagner (2002, p. 416): “As respostas abertas não ficam restritas às escolhas de categorias feitas pelo pesquisador, como nas respostas fechadas”. Apesar da facilidade de aplicação e unificação das perguntas, pondera-se que os questionários também têm limitações quanto à expectativa de resposta (nem todos que recebem, respondem) e impossibilidade de detalhamento das perguntas e aprofundamento das respostas (TROCHIM, 2001).

Os questionários foram enviados por e-mail para 21 pessoas, em janeiro de 2020, com breve descrição da pesquisa e sigilo das respostas (anexo 1), conforme as orientações de pesquisas online indicadas pela Universidade de Oxford (*INTERNET-BASED RESEARCH (IBR) – Version 6.0*⁶²), destacando-se que a participação era voluntária. Primeiramente, a pesquisadora entrou em contato pessoalmente ou por telefone com as pessoas que trabalham no Departamento do Cadastro Único ou no Departamento de Benefícios explicando a pesquisa em linhas gerais. Posteriormente, foi enviado um e-mail com o link do questionário, pedindo a participação de forma voluntária, obtendo-se resposta de 18 pessoas.

A construção do questionário levou em consideração o público convidado para a participação na pesquisa, por isso, foram utilizados termos conhecidos pelos participantes, apesar de não familiares no senso comum, dada a experiência prévia com as regras e procedimentos do Cadastro Único das pessoas convidadas a participar, como ‘averiguação cadastral’, ‘linha de pobreza’, ‘preditor de renda’, ‘focalização’, entre outros. (ver anexo 1 com o questionário completo). Além do mais, buscou-se com essa técnica abarcar um maior número de conteúdo para a análise da tese, garantindo-se a preservação do sigilo das pessoas e suas respectivas respostas, frente aos resultados da pesquisa e ao pesquisador.

⁶¹ O código de análise, a ser apresentado na seção 3.5, e questionário foram revisados por quatro juízes (sendo uma pessoa entrevistada e três profissionais em instrumentos de pesquisa do Departamento de Monitoramento do Ministério da Cidadania).

⁶² Acesso disponível em: <https://researchsupport.admin.ox.ac.uk/files/bpg06internet-basedresearchpdf>, consultado em 16/12/2019

Destaca-se que, conforme já mencionado, que todos os participantes nas entrevistas como nos questionários foram previamente consultados e concordaram em participar da pesquisa manifestando essa decisão mediante assinatura em termo de consentimento específico (em papel no caso das entrevistas e online no caso dos questionários, sendo que a continuidade dependia do aceite, podendo mesmo assim, a pessoa desistir de responder as perguntas a qualquer tempo durante o questionário ou pedir sigilo quanto à alguma informação dada durante a entrevista), atendendo aos critérios éticos da pesquisa científica.

Todo o olhar sobre o material coletado levou em consideração o código de análise construído, conforme premissa do ACF, e as dimensões conceituais e a estratégia operacional do estudo, a partir do software NVivo 12, conforme será apresentado na próxima seção.

Um fator importante, que será retomado na seção de resultados, refere-se ao período histórico que o Cadastro Único estava no momento da realização das entrevistas e questionários e que pode afetar a percepção dos entrevistados e respondentes: a gestão nacional deste instrumento, representada pelo Departamento do Cadastro Único, teve mudança na sua estrutura regimental, saindo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (onde sempre esteve, com gestão próxima ao Bolsa Família) para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, a partir da argumentação de que o Cadastro Único tinha alcançado um papel mais estratégico na gestão e coordenação de várias políticas sociais do Ministério da Cidadania e de outros órgãos, para além de seu uso pelo Bolsa Família.

3.6 – Código de análise

A construção do código de análise foi realizada a partir da leitura de estudos e pesquisas que aplicaram o ACF (prévia do código de análise para a qualificação do projeto de tese de doutorado e apoio do referencial teórico, conforme aponta Jenkins-Smith e Sabatier (1993)). Na sequência, o material foi revisado de forma interativa a partir da seleção e leitura dos documentos e conversas com atores que atuam na gestão do Cadastro Único. Por fim, ocorreu a validação do documento por quatro juízes (os mesmos que apoiaram a construção do questionário, dado que as perguntas buscavam exatamente essa transferência).

A construção do código de análise levou em consideração as pesquisas sobre o tema da pobreza e a casos de aplicação do ACF para estudos brasileiros, e modelo inspirado nos trabalhos desenvolvidos nas teses de doutorado das pesquisadoras Araújo (2013) e Tomazini (2016). Com isso, buscou-se atender o aprofundamento no tema e a atenção as regras de

exaustividade, representatividade e pertinência necessária para a construção de análises em pesquisas qualitativas (BARDIN, 2009). As dimensões analisadas buscavam compreender as visões e crenças quanto ao conceito de linha de pobreza, justificativa para a focalização ou defesa da universalização, o papel do Cadastro Único e dos programas de transferência de renda, e a periodicidade adequada para as ações de controle do público registrado no Cadastro Único, dimensões abarcadas no *policy core*, dado que são posições políticas fundamentais sobre o público-alvo do Cadastro Único.

Também foram levantadas as posições e crenças quanto à construção social das famílias em situação de pobreza e a percepção de merecimento e poder (*deep core*) e as percepções sobre as novas tecnologias e perspectivas futuras do Cadastro Único (*secondary aspects*).

Apesar do *policy core* ser a análise principal para a identificação das coalizões e foco da tese de doutorado, optou-se por buscar analisar, sempre que viável, as dimensões do *deep core* e *secondary aspects*, por isso foram construídas categorias também para esses grupos.

O quadro a seguir apresenta o código de análise utilizado:

Quadro 11 – Código de análise

Categorias	Posições, crenças e valores
DEEP CORE <i>(valores sobre a construção social das famílias em situação de pobreza e a percepção de merecimento e poder)</i>	
<p>DC1 - Visão sobre as causas da pobreza e desigualdade social</p> <p><i>Mapear a imagem das famílias em situação de pobreza frente a responsabilidade por essa situação (culpabilização e vitimização)</i></p>	<p>DC1.1 - A responsabilidade pela situação de pobreza é do indivíduo apenas (perspectiva de meritocracia e de que a pobreza precisa ser combatida com o esforço do próprio indivíduo pelo trabalho e educação);</p> <p>DC1.2 - A responsabilidade pela situação de pobreza vem de desigualdades históricas e estruturais da formação social brasileira (perspectiva de herança histórica e privação de direitos sociais à parcela da população);</p> <p>DC1.3 - A responsabilidade pela situação de pobreza é do indivíduo, mas também de desigualdades históricas e estruturais da formação social brasileira.</p>
<p>DC2 - Visão sobre o poder das pessoas em situação de pobreza</p> <p><i>Mapear a percepção de poder político das famílias em situação de pobreza</i></p>	<p>DC2.1 – As pessoas em situação de pobreza são facilmente manipuláveis pelo capital político (perspectiva de recebimento de votos);</p> <p>DC2.2 - As pessoas em situação de pobreza não são facilmente manipuláveis como capital político (sabem</p>

	<p>que o Estado é o responsável pelas políticas públicas e não determinado político ou governante);</p> <p>DC2.3 - As pessoas em situação de pobreza podem ser ou não manipuláveis como capital político.</p>
--	--

<p style="text-align: center;">POLICY CORE (posições políticas fundamentais sobre o público-alvo do Cadastro Único, suas principais regras e procedimentos)</p>	
<p>PC1 – Visão sobre o conceito utilizado para identificar o público-alvo do Cadastro Único (linha de pobreza monetária)</p> <p><i>Mapear a visão do conceito de seleção de público-alvo do Cadastro Único</i></p>	<p>PC1.1 – A linha de pobreza monetária é a melhor forma de selecionar público-alvo e deve ser sempre calculada a partir da renda autodeclarada pela família;</p> <p>PC1.2 – A linha de pobreza monetária é a melhor forma de selecionar público-alvo, mas devem existir checagens periódicas da renda autodeclarada pela família, como ocorre com o processo de Averiguação Cadastral;</p> <p>PC1.3 – A linha de pobreza monetária é inadequada, deveriam ser utilizadas as demais informações sobre a condição socioeconômica da família registradas no Cadastro Único, criando medidas para a predição de renda;</p> <p>PC1.4 – A linha de pobreza monetária é adequada, mas deveriam ser utilizadas informações de renda autodeclaradas, mas também de outros registros administrativos, como renda do mercado formal de trabalho e dos benefícios do INSS.</p>
<p>PC2 – Visão sobre o público-alvo do Cadastro Único (famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa)</p> <p><i>Mapear a visão do público-alvo do Cadastro Único: famílias em situação de pobreza</i></p>	<p>PC2.1 – O foco na população de baixa renda é a solução para a eficiência alocativa de recursos públicos limitados (focalização do gasto público na população mais vulnerável e perspectiva de eficiência);</p> <p>PC2.2 – O foco na população de baixa renda é necessário para a compensação de um histórico de desigualdades estruturais e reforço de direitos (perspectiva de privação social);</p> <p>PC2.3 – O Cadastro Único deveria conter dados e informações de toda a população brasileira, para atendimento universal das políticas sociais (visão universalista e incondicionada de público-alvo).</p>

<p>PC3 – Visão sobre o papel do Cadastro Único</p> <p><i>Mapear a visão sobre o tipo de instrumento que é o Cadastro Único (perspectiva da assistência social: identificar todos que precisarem; perspectiva de focalização na população em situação de pobreza e perspectiva de controle e integração)</i></p>	<p>PC3.1 – É um instrumento de promoção de direitos sociais de todo o público que necessitar, independentemente da renda;</p> <p>PC3.2 – É um instrumento para a focalização das políticas públicas para aqueles que estão realmente em situação de pobreza;</p> <p>PC3.3 – É um instrumento de controle da seleção de público-alvo das políticas públicas.</p>
<p>PC4 – Visão sobre as políticas públicas de transferência de renda para as famílias em situação de pobreza</p> <p><i>Percepção sobre os programas de transferência de renda, dado que o principal programa usuário do Cadastro Único é o Bolsa Família</i></p>	<p>PC4.1 - As transferências de renda deveriam ocorrer enquanto a pessoa/família continuar em situação de pobreza (sem prazo e sem contrapartidas);</p> <p>PC4.2 - As transferências de renda deveriam ocorrer enquanto a pessoa/família continuar em situação de pobreza, desde que haja contrapartidas de trabalho para os adultos e/ou estudo para as crianças (sem prazo, mas com contrapartidas);</p> <p>PC4.3 - As transferências de renda deveriam ser temporárias (com prazo).</p>
<p>PC5 – Controle e fiscalização das políticas públicas que utilizam os dados do Cadastro Único</p> <p><i>Percepção sobre o papel do Cadastro Único no controle e fiscalização das políticas que o utilizam e o tempo adequado</i></p>	<p>PC5.1 – Ações de Averiguação Cadastral e Auditorias deveriam ser realizadas imediatamente no momento do cadastramento;</p> <p>PC5.2 – Ações de Averiguação Cadastral e auditorias deveriam ser realizadas anualmente (checagens <i>a posteriori</i>);</p> <p>PC5.3 – Ações de Averiguação Cadastral e Auditorias deveriam ser realizadas a cada dois anos (checagens <i>a posteriori</i>);</p> <p>PC5.4 – Os dados de renda deveriam ser integrados, sem a necessidade de ações de Averiguação Cadastral e Auditorias (integração <i>online</i>).</p>

<p style="text-align: center;">SECONDARY ASPECTS (crenças instrumentais para alcançar determinado fim/objetivo)</p>	
<p>SA1 - Qual a sua visão sobre a pauta de integração de interoperabilidade das grandes bases do Governo Federal, como o Cadastro Único e Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que contém dados do mercado formal de trabalho e benefícios previdenciários e assistenciais do INSS</p>	<p>SA1.1 – É uma oportunidade de melhoria para o Cadastro Único, principalmente para a racionalização das ações de controle, fiscalização e combate às fraudes;</p>

<p><i>Percepção sobre o papel das soluções de TI, como big data, interoperabilidade e integração de bases de dados</i></p>	<p>SA1.2 – É uma oportunidade de melhoria para o Cadastro Único, principalmente para a integração dos dados de renda, de forma que o Estado possa atuar de maneira mais efetiva em situações de aumento e queda da renda;</p> <p>SA1.3 – É um risco para o Cadastro Único, pois pode reforçar desigualdades e burocratizar o processo de cadastramento, dada a necessidade de elaborar recursos administrativos para corrigir informações nas demais bases de dados.</p>
<p>SA2 - Percepção sobre qual órgão deve ser o gestor nacional do Cadastro Único</p>	<p>SA2.1 - Manter no Ministério da Cidadania;</p> <p>SA2.2 - Cadastro Único precisa alcançar posição mais estratégica no Governo Federal sendo uma autarquia própria;</p> <p>SA2.3 - Cadastro Único precisa estar vinculada ao Ministério da Economia ou outro órgão (como empresas públicas de tecnologia).</p>

Fonte: Elaboração própria, com organização inspirada em Araújo (2013); Vicente, Calmon e Araújo (2017); e Tomazini (2016).

Para leitura e organização dos dados coletados utilizou-se o apoio do software *NVivo*⁶³, específico para auxiliar as pesquisas qualitativas, codificação, tratamento e análise. Todos os arquivos foram carregados no sistema e lidos completamente para a aplicação do código de análise (para identificação das crenças) e identificação das variáveis de estudo, levando em consideração a unidade de codificação previamente determinada (nós).

As dimensões codificadas também foram:

Atores: Quem escreveu ou falou e citação direta de participantes dos processos de mudança.

Período: 2005 a 2010, 2011 a 2015 ou 2016 a 2018

Variáveis explicativas para a mudança:

- Acordo/negociação;
- Aprendizado;

⁶³ Versão NVIVO 12 Plus. Para mais informações sobre as funcionalidades, acessar <http://www.qsrinternational.com/nvivo-portuguese>

- Eventos internos;
- Eventos externos;
- Construção social de público-alvo: dependentes, desviantes, favorecidos e opositores;
- Uso de informações: instrumental, política e aprendizado.

Estes códigos têm por objetivo padronizar e direcionar o olhar da leitura e análise do material coletado, mas não anula a subjetividade do pesquisador nas categorizações, uma das limitações de estudos desta natureza.

3.7 – Procedimentos de análise dos dados

Conforme já relatado, para a organização da pesquisa qualitativa e organização de todas as fontes coletadas utilizou-se o software NVivo 12. Primeiramente foram carregados os documentos e iniciada a sua análise, enquanto era realizada a transcrição das entrevistas (também pela pesquisadora, sendo que cada uma tinha em média uma hora de duração). Na sequência, foram carregadas as entrevistas e resultados dos questionários. A leitura e codificação foi realizada nos meses de janeiro a março de 2020.

Antes da efetiva análise e categorização, foram construídos ‘nós’ no *software* considerando as dimensões do código de análise e, também, as mudanças e suas possíveis variáveis explicativas: eventos externos, eventos internos, acordos/negociações, aprendizado, construção social das famílias em situação de pobreza (dependentes, desviantes, favorecidos e opositores) e uso da informação (instrumental, político, aprendizado). Também foram identificados os atores de cada fala/posicionamento participante de cada mudança identificada e o ciclo temporal.

Na primeira leitura exploratória das fontes documentais, observou-se que havia muitas informações históricas para identificar as mudanças, atores participantes e variáveis explicativas, bem como visões quanto às famílias em situação de pobreza e recorrente uso de informações técnicas; no entanto, ainda era limitada a identificação das crenças das coalizões via código de análise, reforçando a importância da realização das entrevistas e aplicação do questionário (de forma a ter esse contato individual com os atores técnicos e gestores do Poder Executivo Federal). Mesmo assim, todo o conteúdo documental foi lido e codificado seguindo todas as dimensões analíticas, sendo algumas conclusões apontadas com ressalva, conforme será apresentado no capítulo de resultados, dada a quantidade de codificações identificada por

ator. Os resultados do Nvivo são apresentados em ‘matriz de codificação’ e as visualizações por meio de ‘matriz de nó’, ambos serão apresentados em gráficos formatados posteriormente no Excel.

Também se previu a aplicação do código de análise para as entrevistas, no entanto, após a leitura das transcrições e carga no NVivo, observou-se que não seria adequada essa codificação, dado que, apesar das pessoas apresentarem elementos importantes quanto às suas crenças e valores na condução das políticas públicas, bem como da percepção do outro (atores fora da secretaria responsável pelo Cadastro Único), essas manifestações não necessariamente estão ou estariam publicizadas. Dessa forma, para preservar o sigilo das informações coletadas, as falas serão apresentadas de forma a complementar a análise dos resultados dos documentos e questionários.

Conforme dito anteriormente, também foram selecionadas outras publicações impulsionadas pelo próprio Ministério da Cidadania ou em parceria com o IPEA, além de legislações de outros subsistemas⁶⁴. Esses materiais também foram lidos e analisados de forma complementar, sem compor as fontes de dados para aplicação do código de análise, e terão as citações apresentadas para aprofundar à discussão quantos aos aspectos analisados na tese.

A análise de diversas fontes de dados teve como premissa uma abordagem ampla de estudo do fenômeno considerando os documentos, mas também as percepções e opiniões dos atores (entrevistas e questionários). Dada a natureza qualitativa, o grande conjunto de informações foi analisado com apoio do software NVivo, mas esse não faz nenhuma análise automática, apenas auxilia uma leitura direcionada a partir de nós para a categorização e a visualização de conexões e interrelações.

Este capítulo apresentou as etapas metodológicas para seleção e análise das fontes de dados do estudo desenvolvimento nesta tese, buscando contribuir para possíveis replicações e atualizações desta pesquisa, além da credibilidade e replicabilidade a outros contextos, espaços e tempos, inclusive estudos futuros ao mesmo caso. Contudo, ressalva-se que a validade externa tem limitações, dada a localização caso/espço/tempo da pesquisa: o Cadastro Único, Governo Federal, o período de análise (2005 a 2018) e, principalmente, as definições do pesquisador dentre os caminhos possíveis de desenvolvimento de uma pesquisa científica, que perpassa desde a escolha das fontes e dimensões de análise até a interpretação própria, dado que a pesquisadora também é participante da gestão do Cadastro Único, e um ator ativo da trajetória

⁶⁴ Todas as citações estão relacionadas na bibliografia. Para saber, os livros foram: Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil (2009), Fome Zero – 3 volumes (2010), 10 anos do Bolsa Família (2013), O Brasil sem Miséria (2014). As legislações de outros subsistemas estão no anexo 6 da tese.

deste instrumento, inclusive ocupando papéis decisórios, conforme será explorado nas considerações finais.

CAPÍTULO 4 – RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa desenvolvida na tese. O capítulo está dividido em cinco seções: (4.1) descreve os resultados quantitativos da aplicação do código de análise e dos questionários; (4.2) apresenta os atores, as coalizões identificadas e as principais características do subsistema; (4.3) explica as mudanças institucionais a partir dos três ciclos temporais propostos: ciclo de consolidação, ciclo de ampliação do uso e ciclo de contestação; (4.4) descreve o processo decisório das mudanças institucionais, considerando as estratégias utilizadas pelas coalizões quanto à construção social de público-alvo e uso de informações técnicas e (4.5) revisa as hipóteses selecionadas para o estudo.

Para a organização do capítulo levou-se em consideração a ordem de apresentação que tornasse o encadeamento lógico das ideias da tese mais compreensível, mesmo que vários elementos sejam cíclicos quando se analisa as coalizões e as variáveis explicativas das mudanças institucionais. Dessa forma, primeiro são apresentados os resultados da aplicação do código de análise aos documentos, depois os resultados dos questionários, já relacionando as perguntas que são referentes a dimensões das crenças do *deep core*, *policy core* e *secondary aspects*. Na sequência, serão apresentadas as coalizões identificadas considerando os resultados das crenças associadas ao *policy core* e os seus principais atores, a partir da análise documental e aplicação dos questionários. Depois, a indicação das principais mudanças institucionais e variáveis explicativas, onde será novamente discutido o papel das coalizões e atores, agora a partir das alterações observadas na trajetória do Cadastro Único, nos três ciclos de análise.

4.1 – Descrição dos resultados quantitativos

Essa seção está subdividida em duas subseções. A primeira apresenta os resultados da aplicação do código de análise aos documentos selecionados para o estudo. A segunda descreve os resultados da aplicação do questionário.

4.1.1 – A aplicação do código de análise às fontes documentais

Conforme apresentado no capítulo de metodologia, fundamentado no *Advocacy Coalition Framework* (ACF), construiu-se um código de análise para orientar a leitura e interpretação dos dados obtidos ao longo da pesquisa e identificar as crenças dos atores que compõem o

subsistema de políticas públicas estudado. Esse código é composto por duas categorias que representam as crenças do *deep core* (DC), cinco categorias para as crenças do *policy core* (PC) e duas categorias para o *secondary aspects* (SA).

Nas fontes documentais, foram identificados conteúdos apenas para os códigos associados às crenças do *policy core* (não se identificou conteúdo a ser categorizado no *deep core* ou *secondary aspects*). Já havia a expectativa de que as fontes documentais não apresentassem detalhadamente as crenças das coalizões, devido a característica mais factual que opinativa dos textos, em especial, os relatórios de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Mesmo assim, as crenças observadas e analisadas são de grande importância por estarem documentadas e externalizadas, a partir de posicionamentos que justificam determinadas decisões tomadas pelos atores (por exemplo, quando a CGU aponta os argumentos para uma recomendação que será encaminhada aos gestores do Cadastro Único para providências).

A seguir serão apontados os resultados para cada uma das crenças do *policy core* identificadas, com os respectivos atores codificados, considerando a origem do documento analisado (Senarc, para os relatórios de gestão e TCU/CGU para os respectivos relatórios escritos e publicados por cada um dos órgãos de controle). Como o MPF foi analisado apenas no contexto da Operação Raio-X realizada em 2016, não foi analisada na categorização apresentada nessa seção.

A crença classificada como *policy core* 1 (PC1) representa a visão do conceito de seleção de público-alvo do Cadastro Único e tem as seguintes dimensões:

PC1.1 – A linha de pobreza monetária é a melhor forma de selecionar público-alvo e deve ser sempre calculada a partir da renda autodeclarada pela família;

PC1.2 – A linha de pobreza monetária é a melhor forma de selecionar público-alvo, mas devem existir checagens periódicas da renda autodeclarada pela família, como ocorre com o processo de Averiguação Cadastral;

PC1.3 – A linha de pobreza monetária é inadequada, deveriam ser utilizadas as demais informações sobre a condição socioeconômica da família registradas no Cadastro Único, criando medidas para a predição de renda;

PC1.4 – A linha de pobreza monetária é adequada, mas deveriam ser utilizadas informações de renda autodeclaradas, mas também de outros registros administrativos, como renda do mercado formal de trabalho e dos benefícios do INSS.

Para esse *policy core* do código de análise, foi incluída uma opção (PC1.3) referente a um tema que aparece em alguns momentos da história do Cadastro Único (em especial, nos anos de 2014 e 2017) referente ao uso de preditores de renda (e não linha de pobreza monetária com base na renda declarada pela família).

Preditores de renda consistem na identificação de famílias e pessoas pobres a partir de características específicas de vulnerabilidade, como educação, acesso à serviços públicos básicos (como água, luz, coleta de lixo e saneamento), que podem ‘predizer’ a situação de pobreza da família.

O cálculo de preditor de renda a partir dos dados do Cadastro Único e seu uso para seleção de beneficiários, sobretudo do Bolsa Família, é defendido pelo pesquisador Ricardo Paes de Barros e teve respostas do Ministério do Desenvolvimento Social, o qual destaca-se o uso dessa metodologia em procedimentos de Averiguação Cadastral em 2014, evidenciando baixa efetividade para identificação de casos de falsos positivos, conforme trecho abaixo, do estudo publicado em 2016:

Com o objetivo de investigar a efetividade do preditor de renda em apontar efetivas subdeclarações de renda, em 2013 o MDS realizou uma ação conjunta com as gestões municipais para pesquisar uma amostra de famílias para as quais o preditor a princípio teria ainda maior probabilidade de acerto.

[...]

No sentido de contribuir para a resposta de algumas das perguntas que fizemos no início, o exercício de validação do preditor de renda por meio da aplicação de um questionário suplementar revelou, de um lado, que este não é um instrumento com acurácia suficiente para ser utilizado na verificação das rendas declaradas ao CadÚnico. Por outro lado, a investigação mostrou quais os maiores determinantes dos possíveis erros na captura da renda das famílias. Desatualização cadastral? Sim. Desemprego? Sim. Vinculação precária e intermitente das mulheres no mercado de trabalho? Sim. Omissão por parte das famílias? Não.

(MOSTAFA e SANTOS, 2016, p. 38)

Outro destaque foi a entrevista dada pelo pesquisador Ricardo Paes de Barros em 2016⁶⁵, apontamento analisado a partir de um artigo específico publicado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, conforme trecho:

Na contramão dessa tendência, o maior PCTR do mundo – o Bolsa Família –, que conta com cerca de 50 milhões de beneficiários, é o único programa de país latino-americano que usa a autodeclaração de renda, alcançando um nível elevado de focalização em comparação a outros programas da região, tanto entre os 20% quanto entre os 40% mais pobres (SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA

⁶⁵ Entrevista dada a revista Época, o qual o pesquisador aponta “A grande maioria saiu da pobreza porque passou a trabalhar. O Bolsa Família precisa de ajustes e focalização”. Disponível em <https://epoca.oglobo.globo.com/ideias/noticia/2016/04/ricardo-paes-de-barros-os-programas-sociais-precisam-de-relojoeiros.html>

INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018). O Brasil ocupa a terceira posição nesse ranking, atrás apenas dos programas do Peru e do Panamá – países que possuem programas significativamente menores. Nessa situação, os gestores trabalham com o cenário em que os entrevistados irão declarar informações verdadeiras. Mesmo assim, há a possibilidade de conferir a veracidade das informações a partir de rotinas de cruzamentos de registros administrativos, com potencial de trazer ganhos de focalização ao PCTR.

[...]

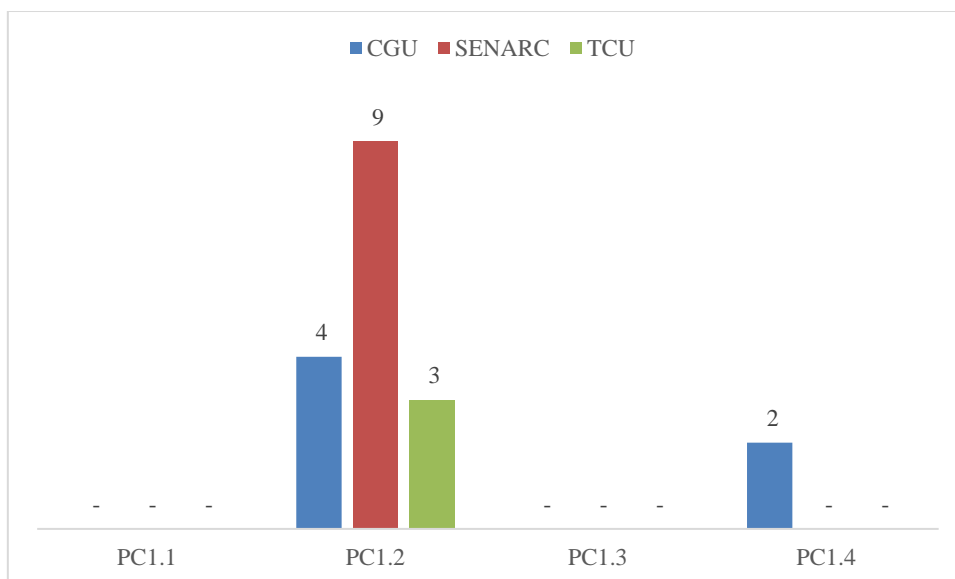
Embora os preditores sejam atraentes, a experiência de 15 anos do Bolsa Família questiona a ideia de que a renda declarada seja pior para identificação da condição de pobreza que o *proxy means test*, nem qual dos instrumentos é mais eficiente para minimizar erros de inclusão/exclusão. (BRASIL, 2018d, p. 31)⁶⁶

Contudo, a defesa do modelo de predição de renda para identificação de público-alvo para as políticas sociais não foi identificada na análise documental, nem nos questionários e entrevistas realizadas, a partir do recorte da pesquisa.

No resultado da aplicação do código de análise aos documentos, observa-se que a visão predominante foi a ‘PC1.2 – A linha de pobreza monetária é a melhor forma de selecionar público-alvo, mas devem existir checagens periódicas da renda autodeclarada pela família, como ocorre com o processo de Averiguação Cadastral’, posicionamento defendido pela gestão federal nos relatórios do Ministério do Desenvolvimento Social, como justificativa para a operacionalização das ações de Averiguação Cadastral anualmente realizadas e nos relatórios dos órgãos de controle, dada as determinações e recomendações anuais de encaminhamento dos achados de auditoria (realizados a partir do cruzamento de bases de dados com o objetivo de identificar omissões e subdeclarações de renda no Cadastro Único).

⁶⁶ Caderno de estudos da SAGI nº 31, disponível em https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%20-%2031_site.pdf

Gráfico 1 – Resultado da aplicação do código de análise aos documentos – PC1



Fonte: Elaboração própria

Nesta categorização foram identificadas 18 ocorrências, sendo 16 associadas ao PC1.2 e 2 ao PC1.4. O trecho abaixo, retirada de referência categorizada no PC1.2, ilustra a visão sobre a forma de identificação do público-alvo do Cadastro Único associada:

A autodeclaração das informações prestadas pelas famílias constitui um dos fundamentos do CadÚnico. A desvantagem da autodeclaração consiste na dificuldade de comprovar a veracidade das informações. Entretanto, caso fosse exigida uma comprovação mais rigorosa, o número de famílias com acesso ao CadÚnico seria reduzido, uma vez que as famílias cadastradas são de baixa renda e a maioria não participa do mercado formal. O controle do risco da autodeclaração ocorre por meio da atividade de Administração das Informações do CadÚnico, que inclui ações de averiguação, revisão cadastral e exclusão lógica.
(Fonte: referência ilustrativa para a categorização PC1.2, BRASIL, 2016⁶⁷)

O controle de risco da autodeclaração, a partir de ações que mitiguem a ocorrência de falsos positivos por meio da Averiguação Cadastral, utiliza ‘dados’, ‘bases’ e ‘informações’ de resultados dos cruzamentos. Os atores utilizam dessa fonte de evidência quantitativa para apoiar seus posicionamentos e embasar seus argumentos.

A nuvem de palavra a seguir, construída a partir das frases codificadas no PC1.2, destacam os termos ‘verificação’, ‘controle’, ‘veracidade’, ‘subdeclaração’, ‘fidedignidade’, ‘achado’ e ‘indício’. Essas são terminologias próprias das ações de averiguação cadastral e auditorias realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e os órgãos de controle para identificação de indícios de fraudes.

⁶⁷ Acórdão 1009/2016

O conjunto de crenças do *Policy Core 2* (PC2) buscou caracterizar as possíveis perspectivas sobre a focalização no público-alvo do Cadastro Único - as famílias em situação de pobreza. O PC2 foi composto das seguintes dimensões:

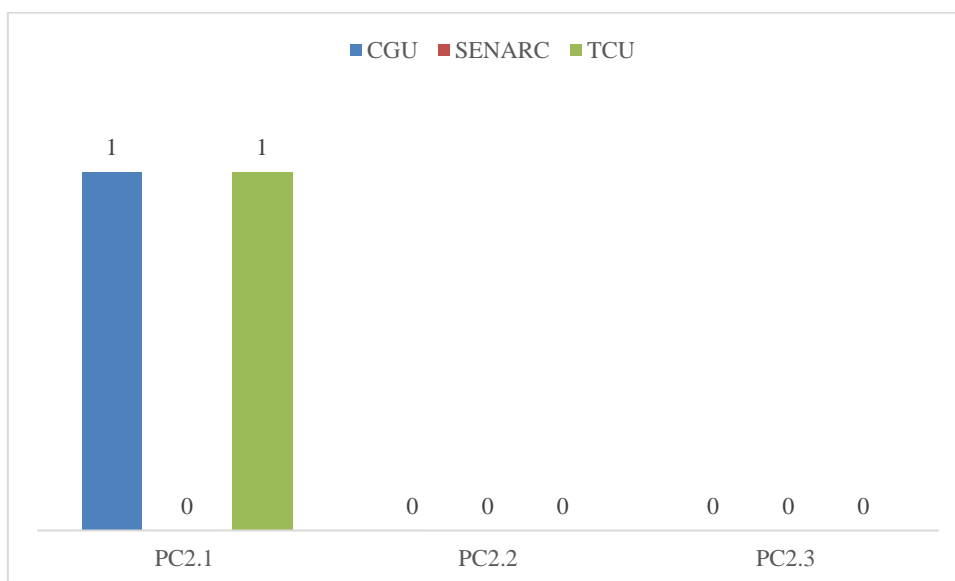
PC2.1 – O foco na população de baixa renda é a solução para a eficiência alocativa de recursos públicos limitados (focalização do gasto público na população mais vulnerável e perspectiva de eficiência);

PC2.2 – O foco na população de baixa renda é necessário para a compensação de um histórico de desigualdades estruturais e reforço de direitos (perspectiva de privação social);

PC2.3 – O Cadastro Único deveria conter dados e informações de toda a população brasileira, para atendimento universal das políticas sociais (visão universalista e incondicionada de público-alvo).

Identificou-se a categoria ‘PC2.1 – O foco na população de baixa renda é a solução para a eficiência alocativa de recursos públicos limitados (focalização do gasto público na população mais vulnerável e perspectiva de eficiência) apenas para os órgãos de controle. Não sendo identificado conteúdo nos relatórios de gestão da Senarc para essa categoria do *policy core*.

Gráfico 2 – Resultado da aplicação do código de análise aos documentos – PC2



Fonte: Elaboração própria

Observa-se que foi categorizada apenas duas ocorrências associadas ao *Policy Core 2* (PC2.1). Isso ilustra como, nos documentos analisados, não se observou a necessidade de

justificativa quanto à modelo de focalização do Cadastro Único (ou sugestões a um modelo universalista). A não ocorrência é também uma fonte de evidência de que esse não é ponto de questionamento, por isso foi mantida na apresentação de resultados.

O foco na população de baixa renda como solução para a eficiência alocativa de recursos públicos limitados (focalização do gasto público na população mais vulnerável e perspectiva de eficiência), foi categorizada em um documento do TCU, do início de implementação do Cadastro Único, reforçando a justificativa para a ação de controle de forma a garantir a focalização nas famílias que realmente precisam:

Inúmeros processos apreciados e julgados nesta Corte de Contas evidenciam que no Brasil há uma ineficiência crônica no gasto dos recursos públicos, mormente na área social. Gasta-se mal. Aponto dois fatos que, a meu ver, são determinantes precípuos dessa situação: órgãos governamentais sem estrutura para exercer pleno controle dos recursos investidos e programas sociais e seus benefícios que não chegam àqueles que efetivamente necessitam.

Sendo finita a riqueza, há que se buscar a excelência das ações. Nessa ótica é que se insere a presente Auditoria Operacional realizada no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. A visão sobre o papel do Cadastro Único concentrou-se na focalização das políticas em famílias que estão realmente em situação de pobreza, também reforçando o desenho focalizado nas famílias de baixa renda, público-alvo prioritário de cadastramento.

(Fonte: referência ilustrativa para a categorização PC2.1, BRASIL, 2003, p. 27⁶⁹)

O PC3 descreve as diferentes crenças sobre a natureza do Cadastro Único como instrumento de política pública (perspectiva da assistência social: identificar todos que precisarem; perspectiva de focalização na população em situação de pobreza e perspectiva de controle e integração) e é composto pelas seguintes categorias:

PC3.1 – É um instrumento de promoção de direitos sociais de todo o público que necessitar, independentemente da renda;

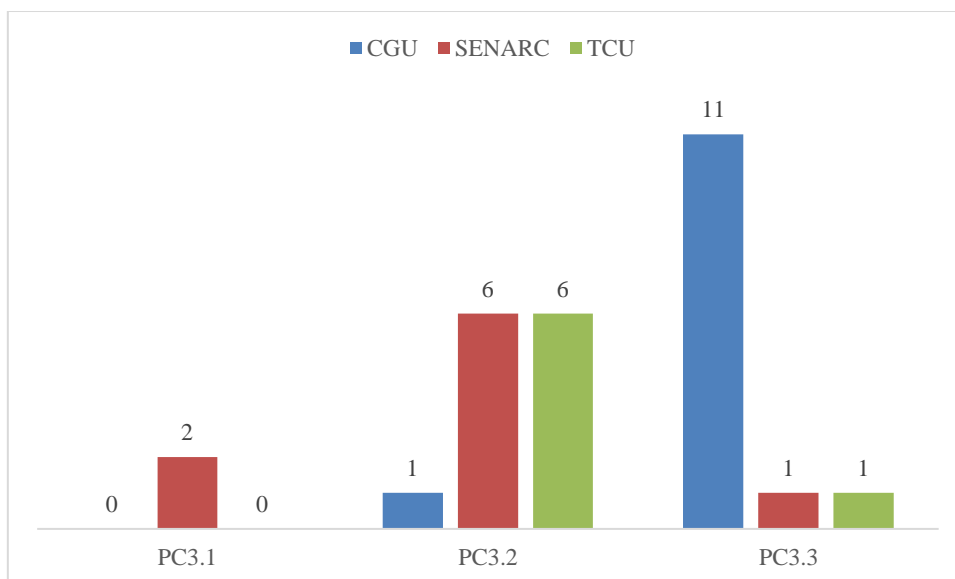
PC3.2 – É um instrumento para a focalização das políticas públicas para aqueles que estão realmente em situação de pobreza;

PC3.3 – É um instrumento de controle da seleção de público-alvo das políticas públicas.

Neste grupo, identificou-se predominância da crença caracterizada como ‘PC3.2 – É um instrumento para a focalização das políticas públicas para aqueles que estão realmente em situação de pobreza’ para os atores Senarc e TCU e a crença ‘PC3.3 – É um instrumento de controle da seleção de público-alvo das políticas públicas’ para a CGU (sendo observado também um caso da Senarc e outro do TCU neste grupo), conforme gráfico a seguir.

⁶⁹ Acórdão nº 240/2003

Gráfico 3 – Resultado da aplicação do código de análise aos documentos – PC3



Fonte: Elaboração própria

Nesta categorização foram identificadas 28 ocorrências, sendo 13 associadas ao PC3.2 e 13 ao PC3.3. Observou-se um maior número de classificações neste grupo nos documentos analisados, destacando-se que a argumentação sobre as crenças quanto à natureza do Cadastro Único é mencionada com frequência nos relatórios para justificar ou reforçar posicionamentos e argumentos.

Os trechos abaixo, retirados das referências categorizadas no PC3.2 e PC3.3, ilustram essas crenças, como instrumento de focalização (PC3.2) e controle (PC3.3):

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) constitui instrumento de identificação e de caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. No entanto, ele não se limita à identificação e seleção de famílias para programas federais na medida em que as informações presentes em sua base de dados constituem valiosa ferramenta de apoio à ação de gestores municipais e estaduais na área social, por viabilizar o planejamento, a implementação focalizada de políticas públicas voltadas para população de baixa renda, bem como um poderoso instrumento para a integração de programas e ações nos três níveis de governo. (Fonte: referência ilustrativa para a categorização PC3.2, (BRASIL, 2005, np)

A eficácia das ações de controle passa, obrigatoriamente, pela precisão das informações inseridas no Cadastro Único – ponto de controle essencial para mais de 30 políticas públicas. (Fonte: referência ilustrativa para a categorização PC3.3, BRASIL, 2017b, p.3770)

⁷⁰ Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU nº 201701359/2017, referente ao exercício de 2016.

O PC4 analisa as diferentes percepções/crenças sobre os programas de transferência de renda, dado que o principal programa usuário do Cadastro Único é o Bolsa Família, e tem as seguintes categorias:

PC4.1 - As transferências de renda deveriam ocorrer enquanto a pessoa/família continuar em situação de pobreza (sem prazo e sem contrapartidas);

PC4.2 - As transferências de renda deveriam ocorrer enquanto a pessoa/família continuar em situação de pobreza, desde que haja contrapartidas de trabalho para os adultos e/ou estudo para as crianças (sem prazo, mas com contrapartidas);

PC4.3 - As transferências de renda deveriam ser temporárias (com prazo).

Não foram identificados apontamentos a serem categorizados no PC4 na análise documental. Isso justifica-se porque o foco dos questionamentos quanto à geração de público-alvo do Cadastro Único nos documentos está na efetividade em identificar e caracterizar corretamente essa população para uso e seleção pelas políticas sociais, sendo objeto de questionamento principalmente as ações de checagens, por meio da Averiguação Cadastral. Há outros fóruns e espaços específicos para a discussão quanto o desenho dos programas de transferência de renda, especialmente o Bolsa Família, que não foi abarcado nesta pesquisa. No entanto, esta dimensão teve resultado na aplicação do questionário, conforme será apresentada na próxima seção, trazendo ponto para discussão quanto ao papel do Cadastro Único no desenho dessas políticas sociais.

O PC5 buscou caracterizar a percepção sobre o papel do Cadastro Único no controle e fiscalização das políticas que o utilizam e o tempo adequado para estes procedimentos, sendo composto pelas seguintes categorias:

PC5.1 – Ações de Averiguação Cadastral e Auditorias deveriam ser realizadas imediatamente no momento do cadastramento;

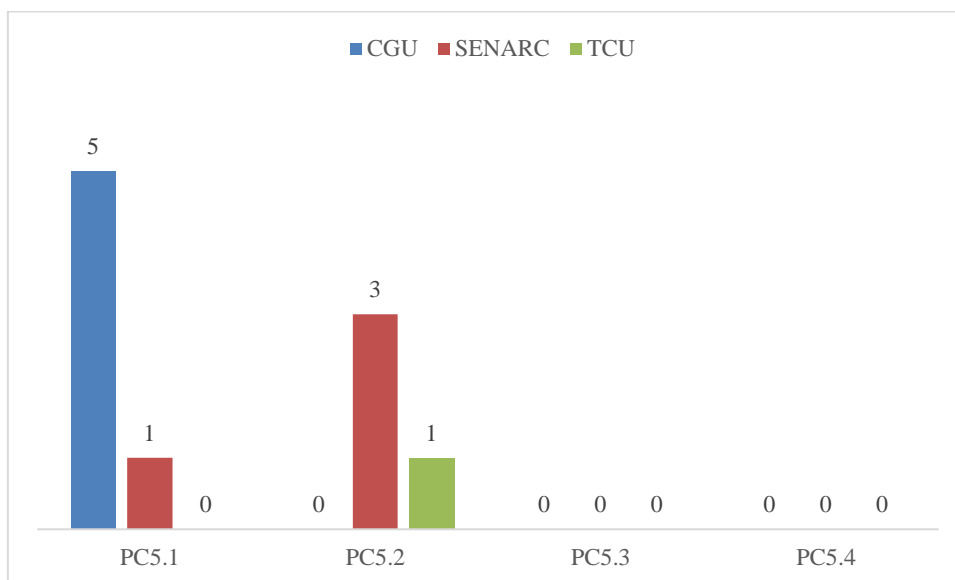
PC5.2 – Ações de Averiguação Cadastral e Auditorias deveriam ser realizadas anualmente (checagens a posteriori);

PC5.3 – Ações de Averiguação Cadastral e Auditorias deveriam ser realizadas a cada dois anos (checagens a posteriori);

PC5.4 – Os dados de renda deveriam ser integrados, sem a necessidade de ações de Averiguação Cadastral e Auditorias (integração online).

Para o ‘PC5 – Controle e fiscalização das políticas públicas que utilizam os dados do Cadastro Único’, observou-se visões de que as ações de Averiguação Cadastral devem ser realizadas imediatamente ao cadastramento (PC5.1) e anuais (PC5.2). Essa dualidade pode representar as mudanças que estão em discussão no período mais recente, sobretudo a partir do uso de soluções tecnológicas para focalização e qualificação das políticas públicas, bem como da demanda de maior controle e fiscalização, observada após 2016.

Gráfico 4 – Resultado da aplicação do código de análise aos documentos – PC5



Fonte: Elaboração própria

Foram identificadas 10 ocorrências para essa categorização. Nos relatórios da CGU, predominantemente, foram apontados argumentos frente a um modelo de Averiguação Cadastral imediata ao momento de cadastramento, via integração de bases de dados e registros administrativos (PC5.1). Nos relatórios do TCU e Senarc, em defesa à forma atual, foram apresentadas frases que reforçam o modelo utilizado, de controle e checagens a posteriori e anuais nos dados autodeclarados pela família (PC5.2).

Os trechos abaixo, retirados das referências categorizadas no PC5.1 e PC5.2, ilustram a percepção sobre o momento adequado para a realização de ações de controle e fiscalização do Cadastro Único, imediato ao cadastramento (PC5.1) e a posteriori, tal como ocorre hoje com a Averiguação Cadastral (PC5.2).

O trecho abaixo apresenta os argumentos da CGU que questionam o modelo atual adotado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania para a Averiguação Cadastral, seguida da recomendação encaminhada ao Ministério sobre este assunto:

[...] a divergência refere-se ao papel da SENARC na construção do processo de qualificação do Cadastro Único. O que a CGU entende como adequado e como atribuição da SENARC é que as informações cadastradas sejam verificadas, e que o resultado do processo apure, em última instância, a veracidade das informações declaradas. Além disso, da forma como foi estruturada, a Averiguação Cadastral trabalha com grande volume de dados (em regra, cruzamento de bases de dados oficiais), exige disponibilidade de recursos de tecnologia da informação e gera resultados massivos (a última aplicação gerou 2,5 milhões de famílias com indícios de inconsistência cadastral).

[...]

Assim, o controle prévio contribuiria para maior assertividade do público (focalização), para a clareza da situação socioeconômica das famílias, para a mitigação de pagamentos indevidos e para a atualização e compatibilização dos registros oficiais. Garantiria, portanto, uma correlação mínima entre a realidade alegada pelas famílias e aquela registrada em bases de dados oficiais. Porém, implica, por certo, a atuação da SENARC no sentido de avaliar a veracidade das informações declaradas.

[...]

Recomendação 1: Adotar processo prévio de verificação das informações declaradas no Cadastro Único como requisito de validação do cadastro, proporcionando transparência em caso de divergência com dados registrados em bases oficiais, presumindo-se a veracidade das informações ratificadas pelo cidadão.

(Fonte: referência ilustrativa para a categorização PC5.1, BRASIL, 2016, p. 44)

O trecho a seguir, em contrapartida, apresenta determinação do TCU para a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania referente à realização de cruzamentos de dados anuais. No caso do Tribunal, a orientação versa sobre quais bases devem ser utilizadas e não sobre o processo e desenho da Averiguação Cadastral:

realize crítica anual dos rendimentos declarados no Cadastro Único com base na Relação Anual de Informações Sociais - RAIS para identificar omissões de rendimentos do trabalho formal, informando as providências adotadas nas próximas contas a ser apresentadas ao Tribunal, inclusive quanto ao nº de famílias com renda subdeclarada; valor total dos benefícios cancelados e medidas para o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente.

(Fonte: referência ilustrativa para a categorização PC5.2, BRASIL, 2006⁷¹, np)

Na próxima seção, serão apresentados os resultados dos questionários aplicados. O conteúdo desta seção posteriormente será relacionado a apresentação das coalizões, atores, mudanças institucionais e processo decisório.

4.1.2 – Resultados dos questionários

Foram encaminhados questionários para 21 pessoas que trabalham diretamente com o Cadastro Único no Ministério da Cidadania (nas Secretarias Senarc e SAGI), por meio do

⁷¹ Acórdão 215

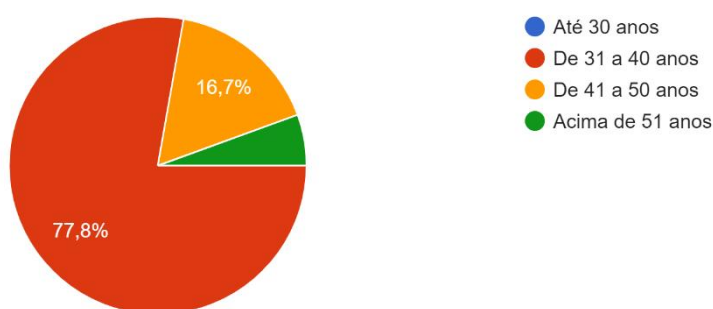
Google Forms e recebidas respostas de 18 (85%). Os questionários tinham um total de 23 perguntas, sendo 18 fechadas e 5 abertas, abrangendo as crenças do código de análise e percepções quanto à construção social de público-alvo e uso de informações técnicas.

O questionário teve quatro partes: 1) dados gerais dos participantes, como idade, sexo, escolaridade e área de atuação (perguntas 1 a 7); 2) visão sobre a pobreza no Brasil (perguntas de 8 a 11); 3) visão sobre o papel do Cadastro Único (12 a 17) e 4) visão sobre as ações de qualificação do Cadastro Único, incluindo perspectivas de futuro (18 a 23).

Das pessoas que responderam ao questionário, 77,8% tem 31 a 40 anos, 55,6% são homens, 33,3% com mestrado e 38,9% com curso superior completo. Destaca-se também que são pessoas que tem anos de experiência trabalhando com o Cadastro Único: 22,2% tem acima de 10 anos e 55,6% tem de 6 a 10 anos, conforme gráficos a seguir com as características gerais.

Gráfico 5 – Idade das pessoas que responderam o questionário via Google Forms

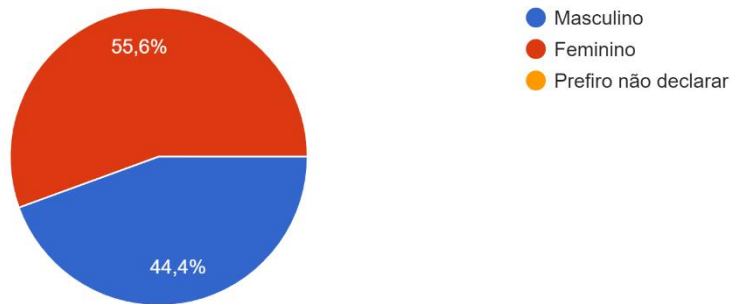
Qual a sua idade?
18 respostas



Fonte: Consulta dos resultados via Google forms

Gráfico 6 – Sexo das pessoas que responderam o questionário via Google Forms

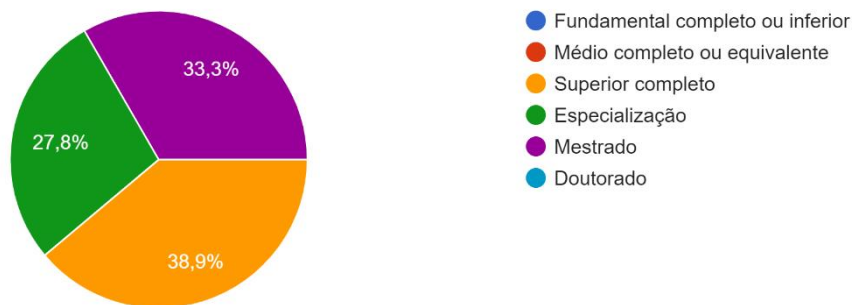
Qual o seu sexo?
18 respostas



Fonte: Consulta dos resultados via Google forms

Gráfico 7 – Grau de escolaridade das pessoas que responderam o questionário via Google Forms

Qual o seu grau de escolaridade?
18 respostas

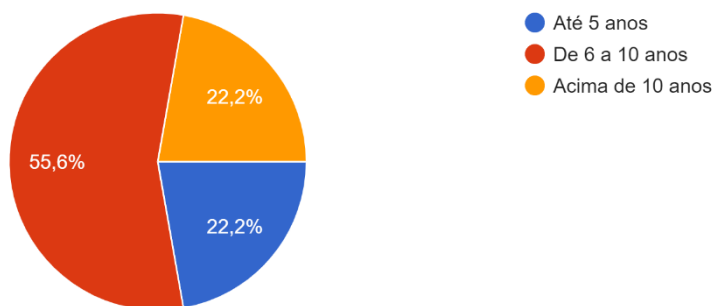


Fonte: Consulta dos resultados via Google forms

Gráfico 8 – Tempo em que trabalha com o Cadastro Único das pessoas que responderam o questionário via Google Forms

Há quantos anos você trabalha com o Cadastro Único (direta ou indiretamente)?

18 respostas



Fonte: Consulta dos resultados via Google forms

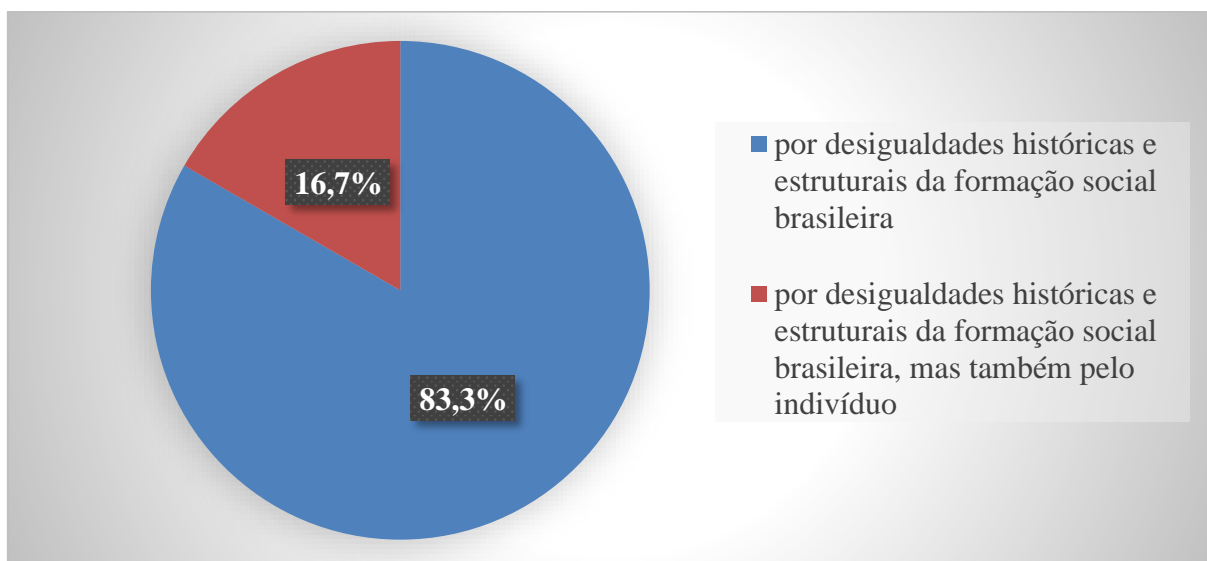
A pesquisa foi realizada em dez/19 a jan/20. Quanto ao local de trabalho, observa-se que 83,3% eram da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI (dada a mudança de secretaria que passou a gestão do Departamento do Cadastro Único, da Senarc para a SAGI em 2019) e 16,7% eram da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc, que ficou especificamente com a gestão do Bolsa Família após essa alteração de estrutura.

A seguir serão apresentados os resultados das perguntas referentes as visões sobre pobreza no Brasil, papel do Cadastro Único e as ações de qualificação cadastral. Destaca-se que as perguntas 8 e 11 referiam-se às crenças do *Deep Core*, as perguntas 9, 13, 14, 15 e 19 referiam às crenças do *Policy Core* e as perguntas 17 e 21 aos *Secondary Aspects*. Também foram analisadas as perguntas 10, 12, 16, 18, 20, 22 e 23 que não tinham relação direta com as crenças das coalizões captadas pelo código de análise, mas sim com a identificação das variáveis explicativas da mudança, incluindo visão sobre o uso de informações técnicas. A organização e ordenação das questões também foi analisada e distribuída com o apoio dos juízes, de forma a facilitar o encadeamento lógico das perguntas/respostas.

A pergunta 8, referente às crenças classificadas como *Deep Core 1 (DC1)*, questionava “Na sua opinião, a pobreza e a desigualdade no Brasil são causadas...”. Observa-se que 83,3% responderam que são “... por desigualdades históricas e estruturais da formação social brasileira” e 16,7% “... por desigualdades históricas e estruturais da formação social brasileira, mas também pelo indivíduo”. Este dado reforça a percepção das pessoas que trabalham com o

Cadastro Único de que a situação de pobreza é herança de desigualdades e privação de direitos sociais das famílias mais vulneráveis.

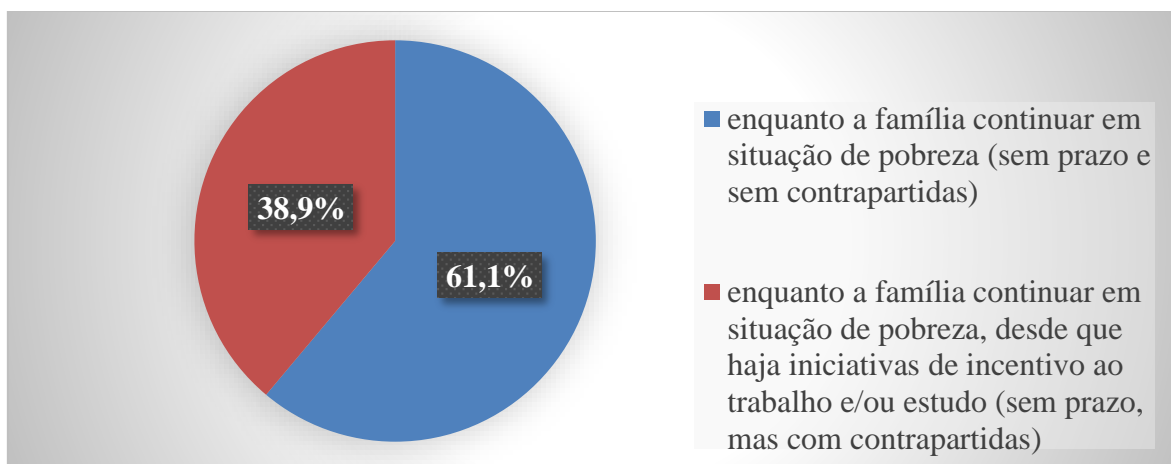
Gráfico 9 – Questão 8: “Na sua opinião, a pobreza e a desigualdade no Brasil são causadas...”



Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms

A questão 9, referente ao grupo de crenças associado ao *Policy Core 4* (PC4), indagava “Na sua opinião, políticas de transferência de renda como o Bolsa Família devem ocorrer...”, 59% responderam “... enquanto a família continuar em situação de pobreza” e 41% consideraram a permanência da situação da pobreza, sem prazo, mas com a existência de contrapartidas (trabalho e/ou educação).

Gráfico 10 – Questão 9: “Na sua opinião, políticas de transferência de renda como o Bolsa Família devem ocorrer...”



Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms

Na sequência, os respondentes foram indagados quanto à aspectos da construção social de público-alvo das famílias em situação de pobreza: “Questão 10 - Na sua opinião, **como a sociedade** vê os beneficiários de programas sociais, tais como os do Bolsa Família?”

As respostas foram:

- 38,9%: "não merecedores" dos benefícios/serviços sociais, pois há beneficiários que não deveriam receber (pessoas que têm condições de trabalhar ou aqueles que omitem informações de renda);
- 27,8%: "não merecedores" dos benefícios/serviços sociais, pois são dependentes do Estado e "preguiçosos" para o mundo do trabalho;
- 22,2%: "merecedores" dos benefícios/serviços sociais, mas deveriam cumprir contrapartidas (como ações de inclusão produtiva).

Sendo acrescentadas por respondentes mais duas alternativas às previamente estabelecidas:

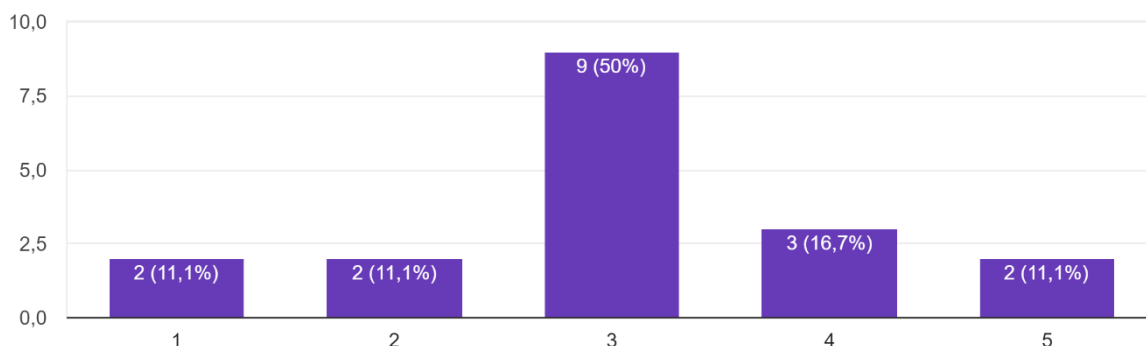
- *Existe uma mescla de visões na sociedade que variam entre os que acham que os beneficiários não são merecedores, os que veem que deve ser algo limitado e circunstancial e os que são a favor, sem muito controle. Não dá pra dizer que existe uma visão social única. É até difícil saber o que está prevalecendo.*
 - *"merecedores" dos benefícios/serviços sociais, mas tais incentivos podem incentivar parcela dos beneficiários a não progredirem.*
- (Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms)

Observa-se nesta questão a percepção dos respondentes quanto à visão da sociedade sobre o público-alvo do Cadastro Único, prevalecendo a visão de “não merecedores”, parte pelos casos de indícios de omissão de informações e fraudes, outra parte pela visão de não vinculação ao trabalho (dependência do Estado e “efeito preguiça”). Essa questão é importante porque apresenta a visão da focalização para as políticas de transferência de renda da sociedade, conforme a percepção das pessoas que trabalham com o Cadastro Único, dada as demandas permanentes dos controles contínuos de checagens das informações, reduzindo erros de inclusão. A pergunta apresenta a percepção da visão do outro, variável importante para identificação das pessoas quanto à pressão por mudanças no Cadastro Único, advindas do olhar sobre o público-alvo, ou seja, da construção social da pobreza.

A próxima pergunta, nº 11, referente ao *Deep Core 2*, foi: “Em uma escala de 1 a 5, em que 1 é "discordo completamente" e 5 é "concordo completamente": como você avalia a afirmação de que as pessoas em situação de pobreza são facilmente manipuláveis nas campanhas eleitorais?”.

Gráfico 11 – Questão 11: “Em uma escala de 1 a 5, em que 1 é "discordo completamente" e 5 é "concordo completamente": como você avalia a afirmação de que as pessoas em situação de pobreza são facilmente manipuláveis nas campanhas eleitorais?”

Em uma escala de 1 a 5, em que 1 é "discordo completamente" e 5 é "concordo completamente": como você avalia a afirmação de que as pessoas e...cilmente manipuláveis nas campanhas eleitorais?
18 respostas



Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms

Para esta questão há a dificuldade da aplicação de escalas com opções ímpares e a tendência de escolha a opção média (3), seguida de breve prevalência das opções (4) e (5). Por essa limitação, essa informação não será considerada na discussão dos resultados.

A pergunta seguinte, aberta, buscava identificar a percepção da equipe quanto à decisão de uso do Cadastro Único no início de sua implementação.

Questão aberta nº 12: “Considerando o início do processo de implementação do Cadastro Único (2001 a 2005), quais os três fatores que você considera mais importantes para a escolha do Cadastro Único como o instrumento do Governo Federal para identificação de famílias pobres, sobretudo do Bolsa Família?”. Os fatores apontados foram:

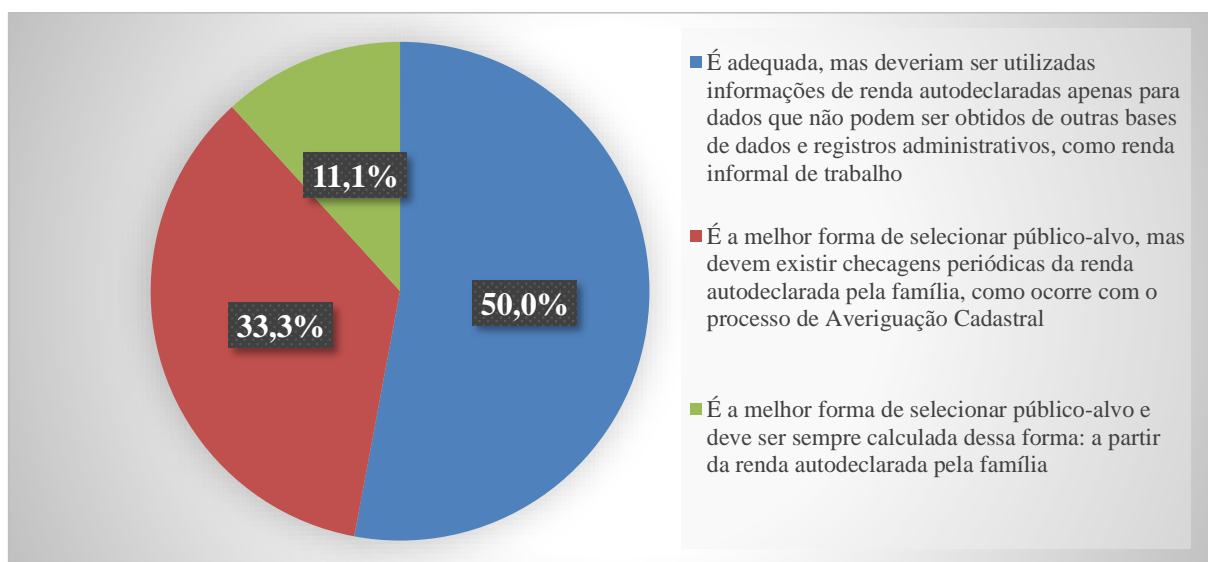
- Focalização
- Implementação descentralizada
- Base única
- Qualidade do formulário
- Capilaridade
- Padronização das questões, unificação da base de seleção e abrangência das informações coletadas
- Autodeclaratório
- Atualização cadastral periódica

- Manutenção de uma equipe especializada

Esta questão é importante para a compreensão do desenho do Cadastro Único e aspectos do seu desenho que são reconhecidos como relevantes: implementação descentralizada, inclusão e atualização cadastral permanentes, padronização na identificação de público-alvo e focalização e autodeclaração das informações, sendo esses fatores relevantes para a escolha e permanência do uso do Cadastro Único ao longo do tempo. Também foi apontado como ponto positivo pelos respondentes à manutenção de uma equipe especializada. Essa percepção é confirmada na medida em que se observa que os respondentes têm em sua maioria mais de 6 anos de experiência com o Cadastro Único.

A pergunta seguinte, nº 13, refere-se ao conjunto de crenças associado ao *Policy Core 1* (PC1) e indagava sobre “Qual a sua opinião sobre a linha de pobreza monetária, calculada a partir da renda autodeclarada pela família no momento do cadastramento?”:

Gráfico 12 – Questão 13: “Qual a sua opinião sobre a linha de pobreza monetária, calculada a partir da renda autodeclarada pela família no momento do cadastramento?”



Obs: O percentual não totaliza 100% porque uma pessoa deu resposta alternativa, abarcando as checagens periódicas tal como ocorre com a Averiguação Cadastral atual, mas destacando que esta é a forma mais barata e de menor barreira de entrada para as famílias.

Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms

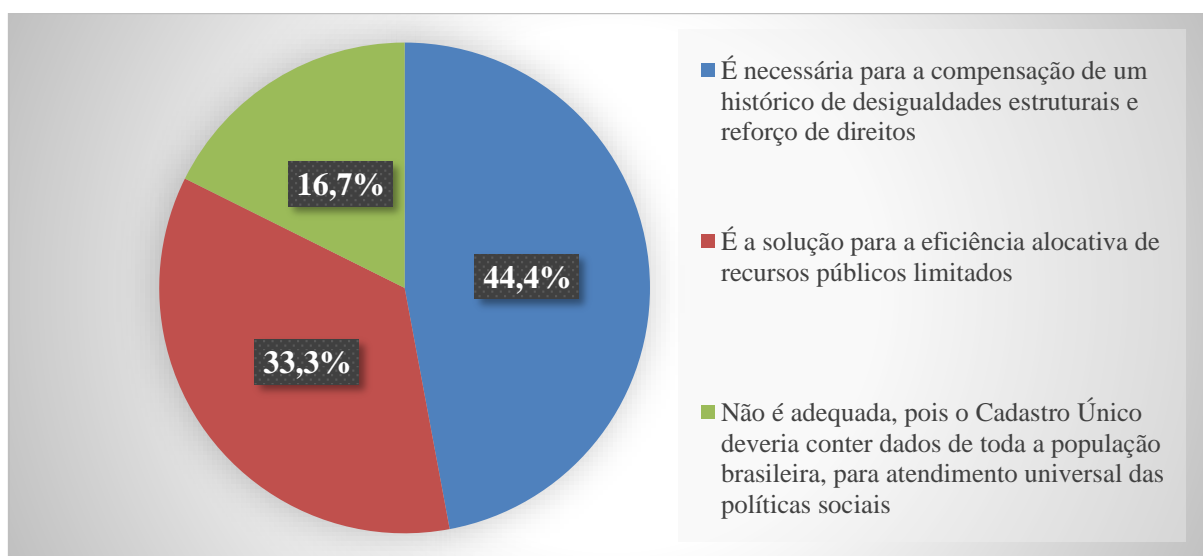
Para o resultado desta questão, há a predominância de classificação diferente da análise documental para a visão do conceito de público-alvo do Cadastro Único. Nos questionários,

observou-se 50% das respostas referente a um modelo misto, com dados de renda autodeclarados para aqueles que não são passíveis de serem identificados pelos registros administrativos e bases já existentes em nível federal (as quais deveriam ser integrados), referentes ao PC1.4 e 33.3% das respostas apontaram a visão de linha de pobreza monetária com checagens periódicas, tal como ocorre com a Averiguação Cadastral, referentes ao PC1.2 (que foi predominante na análise documental). Essa questão aprofundada pelas entrevistas, demonstra que há divergência de visões neste aspecto do *policy core*, conforme será aprofundado na próxima seção, ao analisarmos a conformação das coalizões e estrutura do subsistema. Há também 11,1% dos respondentes que colocaram a percepção de que a seleção de público-alvo deveria ser feita apenas pela renda autodeclarada, tal como ocorre hoje. Ninguém apontou que este desenho seria inadequado.

Os diferentes aspectos deste *policy core* refletem as discussões internas de aperfeiçoamento do Cadastro Único na perspectiva de integração de bases de dados, sobretudo aquelas que contém dados de renda formal do trabalho e benefícios sociais e previdenciários, como o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

Para a questão 14, referente ao *Policy Core 2* (PC2), “Como você vê a focalização do público-alvo do Cadastro Único em famílias de baixa renda?”, observa-se que as percepções se dividem em compensação necessária de um histórico de desigualdades estruturais e reforço de direitos (PC2.2) para 44,4%; e solução para a eficiência alocativa de recursos públicos limitados (PC2.1) para 33,3%. 16,7% retomam a visão universalista para o Cadastro Único (PC2.3), de que “Não é adequada, pois o Cadastro Único deveria conter dados de toda a população brasileira, para atendimento universal das políticas sociais”.

Gráfico 13 – Questão 14: “Como você vê a focalização do público-alvo do Cadastro Único em famílias de baixa renda?”

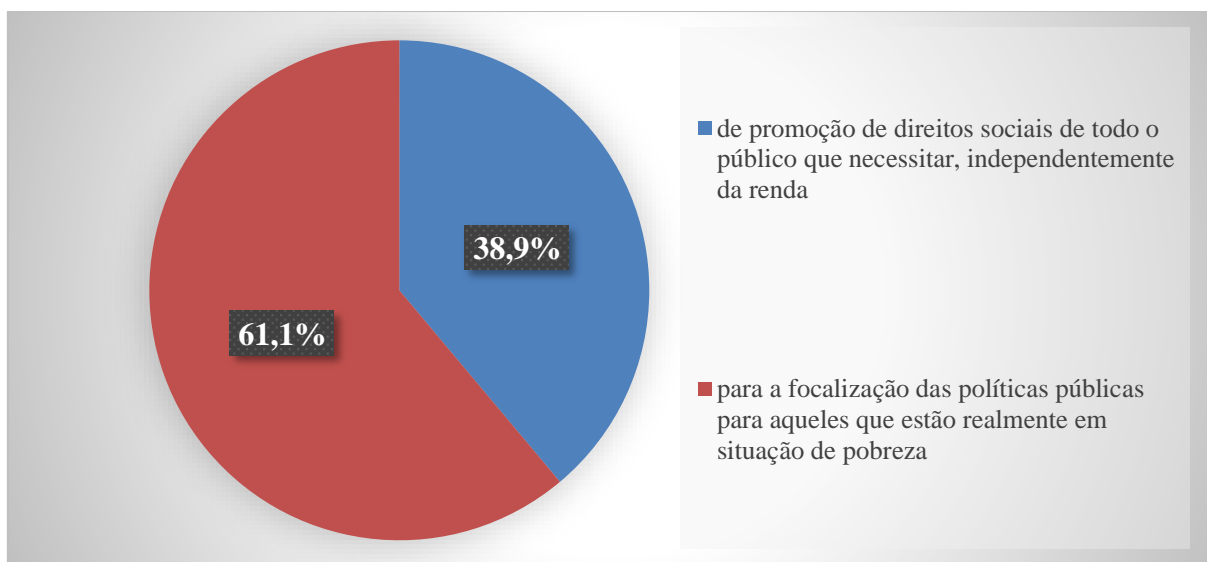


Obs: O percentual não totaliza 100% porque uma pessoa deu resposta alternativa: Depende. Caso o cadastro continue a incorporar programas sociais com perfis diferentes, incluindo rendas mais elevadas, o foco em baixa-renda perde o sentido. É o que parece estar acontecendo. Talvez o Cadastro não tenha mesmo que ter perfil, os programas que devem ter, de qualquer modo, famílias de baixa renda deveriam ser prioridade no atendimento.
Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms

Observa-se que na análise documental foram categorizadas apenas duas frases nesse grupo, classificadas no PC2.1 - O foco na população de baixa renda é a solução para a eficiência alocativa de recursos públicos limitados (focalização do gasto público na população mais vulnerável e perspectiva de eficiência), que foi observada em 33,3% dos questionários.

Essa percepção variada da focalização como compensação de desigualdades históricas, por meio de reforço de direitos ou solução para eficiência alocativa, é observada também na pergunta quanto a que tipo de instrumento é o Cadastro Único (questão 15, seguinte, referente ao PC3), mesclando percepção de promoção de direitos sociais de todo o público que necessitar, independentemente da renda (PC3.1), com 38,9%, e focalização de políticas públicas para aqueles que estão realmente em situação de pobreza (PC3.2), com 61,1%. Destaca-se que não houve referência nos questionários quanto à percepção do Cadastro Único ser um instrumento de controle para seleção de público-alvo das políticas públicas (PC3.3), que foi observado na análise documental para 50% dos casos.

Gráfico 14 – Questão 15: “Na sua opinião, o Cadastro Único é um instrumento...”

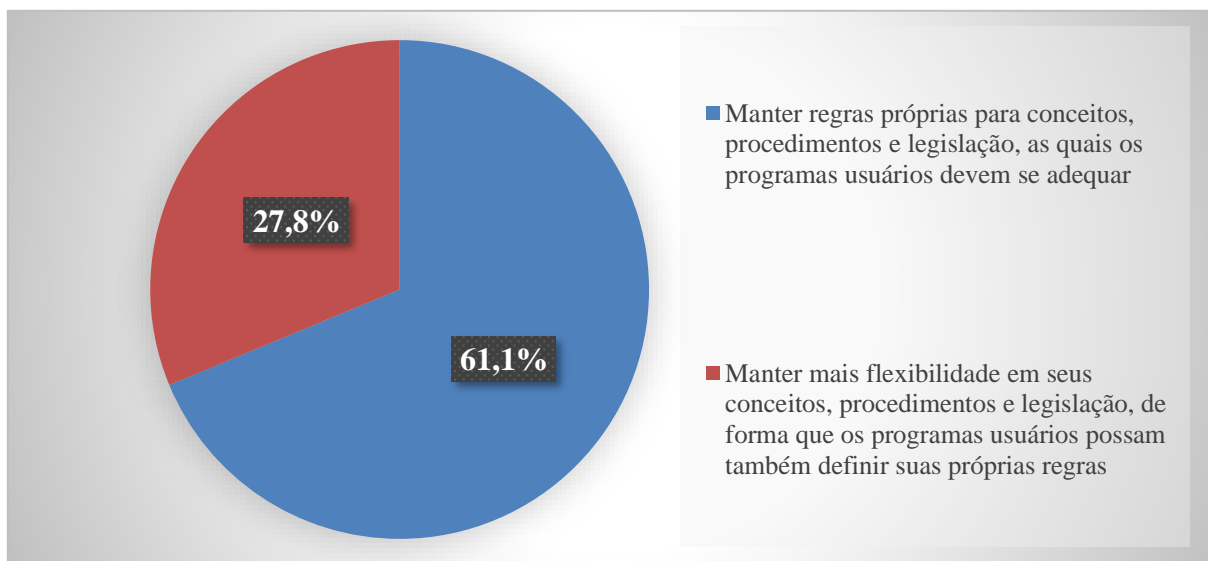


Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms

Em resumo, considerando a categorização dos documentos e questionários, a *policy core* predominante foi o PC3.2 - É um instrumento para a focalização das políticas públicas para aqueles que estão realmente em situação de pobreza.

Foi incluída também uma questão quanto a percepção de autonomia das regras e procedimentos do Cadastro Único frente ao seu principal programa usuário, o Programa Bolsa Família, questão aberta nº 16.

Gráfico 15 – Questão 16: “[...] Na sua opinião, o Cadastro Único deveria...”
“O Cadastro Único e o Bolsa Família se fortaleceram mutuamente ao longo do tempo, sobretudo nos primeiros anos de implementação. Atualmente, o Cadastro Único é utilizado por quase 30 programas usuários. Na sua opinião, o Cadastro Único deveria...”



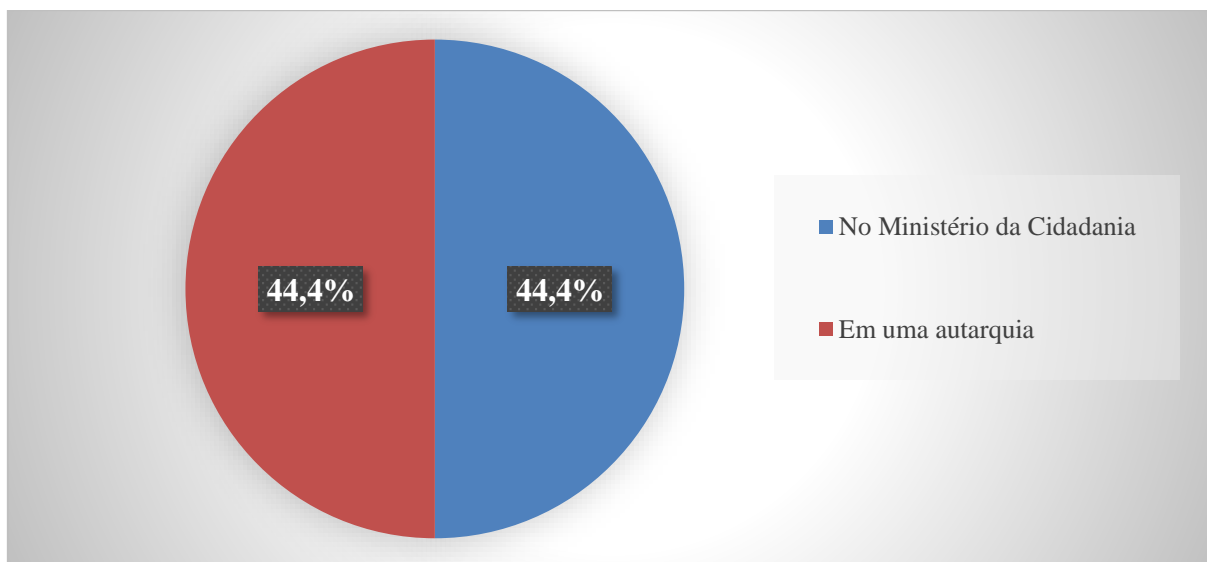
Obs: O percentual não totaliza 100% porque duas pessoas responderam alternativamente: “Acho que é um mix entre as duas últimas opções. Creio que o Cadastro deve ter seus conceitos e regras mais voltadas à coleta de dados, mas as regras de concessão são dos programas” e “Manter o foco de utilização prioritária para o Bolsa Família, alinhando conceitos, procedimento e legislação entre Cadastro Único e Bolsa Família”

Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms

Observa-se nas respostas da questão 16, a percepção de que o Cadastro Único precisa ter mais autonomia frente aos programas e políticas sociais que o utilizam, mantendo regras próprias para conceitos, procedimentos e legislação. Também foram apontadas respostas referentes as duas opções (conceitos e regras de coleta de dados do Cadastro Único e de concessão para cada programa usuário) e manter o foco de utilização prioritária no Bolsa Família, alinhando conceitos e procedimentos.

Quanto à visão de futuro do Cadastro Único, questão 17, a percepção oscila entre manter no Ministério da Cidadania e ser uma autarquia própria:

Gráfico 16 – Questão 17: “Na sua opinião, onde deveria estar a gestão nacional do Cadastro Único?”



Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms

Obs.: O percentual não totaliza 100% porque duas pessoas apresentaram resposta alternativa, destacando que no Ministério da Economia ou Casa Civil o Cadastro Único teria mais autonomia, mas que no Ministério da Cidadania é favorecido o olhar social.

A seguir serão apresentados os resultados referentes as questões pertinentes as ações de qualificação cadastral, parte 4 do questionário.

A questão aberta nº 18 indagava: “*Qual a importância das ações de Averiguação Cadastral para o reconhecimento do Cadastro Único como ferramenta qualificada de seleção de público-alvo para as políticas sociais?*”. Os fatores apontados foram:

- Importante para focalização do público-alvo, monitoramento, qualificação, controle, transparência e credibilidade do Cadastro Único;
- Focalização considerando as limitações orçamentárias, especialmente o contexto de implementação do Bolsa Família;
- Importante, mas é danoso o pressuposto que a maioria dos beneficiários agem de má fé;
- Legitimação da seleção de beneficiários pelos programas sociais.

Observa-se aspectos positivos e negativos ao processo de averiguação cadastral. De um lado a qualificação reflete em focalização e legitimação das políticas sociais, por outro, pode ser danoso quando confundido e generalizado com fraudes. Dado que a ação se refere a indícios de informação incorreta, resultante de cruzamentos de bases de dados que tem limitações típicas ao processo, não se pode afirmar que todas as pessoas identificadas cometeram irregularidades.

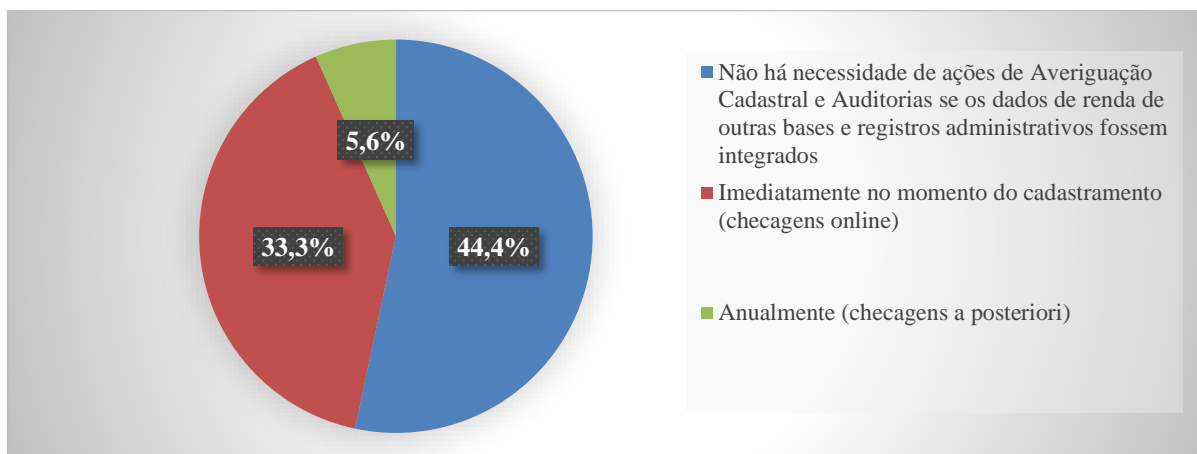
Também foram apontados pontos referentes a importância da integração dos dados, diminuindo o tempo/defasagem das informações a serem utilizadas, a relevância de uma instância recursal, para que os cidadãos possam corrigir eventuais erros de informações nesses registros utilizados em cruzamentos ou integrados diretamente; e a necessidade de que o processo seja de qualificação e não fiscalizatório:

A Averiguação é importante porque responde ao preconceito da sociedade em relação ao Programa Bolsa Família e a qualquer programa destinado a pobre nesse país. Todos os registros administrativos possuem erros, seja por coleta de informação errada, fraudulenta, desatualizada, etc. Contudo, apenas e unicamente o Cadastro Único é cobrado por processos de Averiguação Cadastral. Com isso, quero deixar claro que o processo é importante, mas é um procedimento administrativo de checagem, que deveria ser visto como uma rotina, como, provavelmente, outros registros também possuem suas rotinas próprias de qualificação que sequer são conhecidas ou discutidas e que não servem a reconhecimento de “qualidade”.
(Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms)

São ações muito importantes, pois qualificam o Cadastro Único ao solicitar que as famílias atualizem seus dados periodicamente a partir de um indício identificado, mas podem gerar retrabalho para o município pela questão do tempo entre o acesso a informação e disponibilização para o município atualizar estes dados. O ideal seria que estes dados estivessem integrados com a menor defasagem de tempo possível, mas contando um uma instância recursal para que a família pudesse corrigir possíveis erros.
(Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms)

Na sequência, os respondentes foram indagados quanto ao momento mais adequado para a realização da Averiguação Cadastral, referente ao PC5, sendo prevalente as opções “Não há necessidade de ações de Averiguação Cadastral e Auditorias se os dados de renda de outras bases e registros administrativos fossem integrados” (PC5.4), com 44,4%, e a opção “Imediatamente no momento do cadastramento (checagens online)” (PC5.1), com 33,3%.

Gráfico 17 – Questão 19: “Na sua opinião, qual é o momento mais adequado para ações de averiguação cadastral e auditorias na renda autodeclarada no Cadastro Único?”



Obs.: O percentual não totaliza 100% porque duas pessoas apresentaram resposta alternativa, destacando ações de qualificação cadastral anual e integração online das bases e registros administrativos.

Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms

Mais uma vez, observa-se a dualidade de opiniões quanto à percepção da autodeclaração versus as checagens periódicas no contexto atual de realização de ações de Averiguação Cadastral e na perspectiva de integração de registros administrativos. Nos questionários predominou as classificações PC5.4 (44,4%) e PC5.1 (33,3%). Nos documentos observou-se o PC5.1 também (Averiguação Cadastral imediata ao cadastramento) e PC5.2 (Averiguação Cadastral anual). Essa diferença, tal como ocorrida nas demais dimensões do *Policy Core* proposto no código de análise também pontuam uma questão temporal. Os relatórios analisados versam sobre ações e atividades já realizadas, finalizadas ou iniciadas até 2018 (relatórios de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania) e sobre suas avaliações e auditorias pelos órgãos de controle (com potenciais recomendações e determinações de melhorias ao processo). Os questionários e entrevistas, por outro lado, apresentam os aspectos em discussão no momento da sua realização (final de 2019 e início de 2020). Conforme já relatado, o Departamento do Cadastro Único tinha passado por transição em sua estrutura (da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania para a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação) e o debate sobre melhorias do Cadastro Único por meio da integração de dados de renda formal, sobretudo do CNIS, estava em pauta e discussão, refletindo nas visões e percepções descritas no resultado destes questionários.

A operação do MPF, Raio-X Bolsa Família, foi indagada no questionário, por meio da questão aberta, nº 20: “Em 2016 ocorreu a operação Raio-X Bolsa Família do Ministério Público Federal, que teve grande repercussão na mídia e nas demandas de qualificação do Cadastro Único e do Bolsa Família. Na sua opinião, por que essa ação teve esse alcance, dado

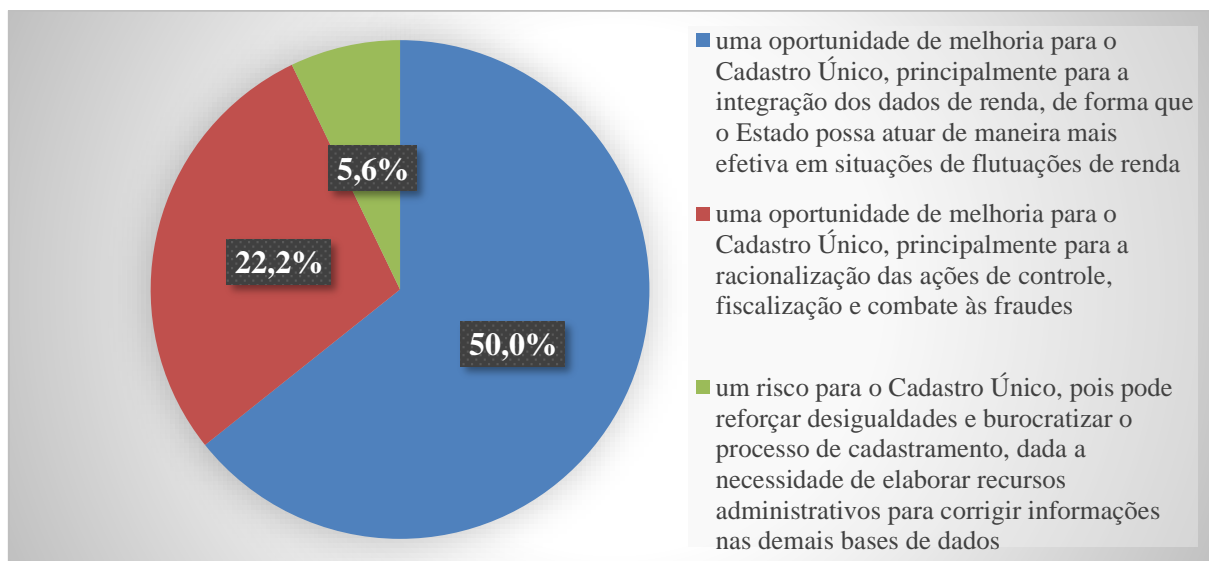
que o Cadastro Único realiza, desde 2005, ações de cruzamento de dados e fiscalização?”. Os fatores apontados pelos respondentes a essa pergunta foram agrupados em três: questão política, aspectos da atuação do MPF e percepção da sociedade sobre as famílias pobres:

- **político:** abarcando a necessidade de justificar a visão de mundo na nova gestão que assumia o governo (especialmente a percepção de que parcela substancial dos beneficiários do Bolsa Família fraudavam o programa), falta de transparência das ações anteriores em apresentarem as ações de Averiguação Cadastral que já eram realizadas (um erro de estratégia, por não atuar na divulgação das ações de controle), clima de desconfiança com as ações da gestão anterior;
- **atuação do MPF:** falta de diálogo com as áreas técnicas do Ministério (sem considerar todas as rotinas e procedimentos já realizados, colocando em xeque a credibilidade do Cadastro Único), com divulgação do MPF dos resultados de forma sensacionalista na mídia;
- **percepção da sociedade** de que os beneficiários omitem dados de renda para receber benefícios aliada a preconceitos quanto às famílias pobres (criminalização da pobreza) e grande publicidade da campanha de combate à corrupção na mídia, articulada por órgãos de controle principalmente.

Para as questões políticas, um fator apresentado foi à falta de transparência das gestões anteriores quanto às ações de Averiguação Cadastral rotineiramente realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e a legitimação necessária da nova equipe ministerial frente a demanda de controle e fiscalização da opinião pública. Para os fatores de percepção da sociedade, os respondentes pontuaram a imagem de “fraudadores” daqueles que recebem benefícios sociais, mas não deveriam.

Para a última questão fechada, nº 21 referente às crenças associadas ao *Secondary Aspects 1 (SA1)*, observou-se o aspecto secundário da percepção da integração com o CNIS: “Como você vê a pauta de interoperabilidade das grandes bases do Governo Federal, como o Cadastro Único e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)?”. Observou-se a predominância da opinião de que é uma oportunidade de melhoria para o Cadastro Único, sendo 50%, “... principalmente para a integração dos dados de renda, de forma que o Estado possa atuar de maneira mais efetiva em situações de flutuações de renda” e 22,2% “... principalmente para a racionalização das ações de controle, fiscalização e combate às fraudes”, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 18 – Questão 21: “Como você vê a pauta de interoperabilidade das grandes bases do Governo Federal, como o Cadastro Único e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)?”



Obs.: O percentual não totaliza 100% porque quatro pessoas apresentaram resposta alternativa, considerando que há oportunidades (racionalizar as ações de controle, fiscalização e combate às fraudes, diminuir retrabalho dos municípios e procura desnecessária da população para a atualização dos seus cadastros) e riscos (burocratizar e engessar o acesso às famílias), a depender das regras definidas.

Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms

Na sequência foram colocadas duas perguntas abertas referentes a percepção do número de famílias em Averiguação Cadastral e ao futuro do Cadastro Único:

Questão 22: “Na última Averiguação Cadastral realizada pelo Departamento do Cadastro Único, em 2019, foram identificadas aproximadamente 5 milhões de famílias com indícios de omissão e subdeclaração de informação que precisaram de uma nova atualização cadastral, o que representa menos de 20% do universo de famílias cadastradas. Na sua opinião, isso evidencia que...”. O objetivo dessa pergunta era identificar qual a proporção de respondentes que apresentava aspectos positivos desse quantitativo, como evidência de focalização e qualidade do Cadastro Único (o que foi observado na maioria das respostas dadas, conforme pode ser observado na descrição das respostas a seguir) e negativos, como evidência de existência de fraudes; ou seja, um mesmo quantitativo e suas possíveis diferentes interpretações, investigando-se assim o uso da informação por diferentes atores. Para além dessas alternativas, foi apontado outro aspecto importante do processo: número elevado de famílias convocadas por desconsiderar as fragilidades dos vínculos trabalhistas e a volatilidade de renda, conforme observa-se nas principais respostas abertas dadas para a questão nº 22 do questionário:

O registro pela autodeclaração não deve ser contestado; O Cadastro Único está de fato coletando informações de famílias de baixa renda.

Os processos de Averiguação se utilizam de uma metodologia muito severa, desconsiderando a fragilidade dos vínculos trabalhistas. Desta forma, um excesso de famílias é convocado, causando um problema tanto para os municípios como para as famílias, que são forçadas a atualizarem seus cadastros prematuramente, correndo o risco de terem seus benefícios cancelados.

5 milhões de famílias podem ter tido variação positiva de renda ou ter esquecido alguma renda de membro da família ou podem ter erro em outras bases administrativas.

O Cadastro Único é altamente focalizado e retrata a realidade brasileira. Os 20% cairiam muito se tivéssemos os dados de renda formal integrados com atualizações diárias ou semanais. A interoperabilidade é a solução para garantir a fidedignidade da informação.

O fenômeno da subdeclaração de renda é superdimensionado pela sociedade.

Diferença dos dados administrativos, principalmente em relação aos tempos de atualização dos dados.

O Cadastro Único é um instrumento confiável de mapeamento da pobreza no País.

O Cadastro Único já é uma ferramenta com boa focalização, considerando a precariedade das relações trabalhistas e o baixo nível de emprego formal. Também demonstra que o trabalho das gestões municipais do Cadastro e da rede socioassistencial já busca concentrar o cadastramento em famílias de baixa renda, especialmente as mais vulneráveis. Por isso, é importante aperfeiçoar o processo, racionalizando o esforço de atualização cadastral para que não sejam convocadas famílias em situação de vulnerabilidade para atualização.

A focalização é boa e que é necessário melhorias no processo de cadastramento das famílias.

O Cadastro Único é bem focalizado por ter um percentual pequeno de possíveis inconsistências. Estes 5 milhões encontrados podem apenas estarem com os dados desatualizados devido a questão da grande volatilidade de renda da população de baixa renda do Brasil, por tanto, o número pode ser menor ainda se desconsiderarmos estes casos.

Não concordo que são omissões de renda. Grande parte as divergências são em função de temporalidades das bases e volatilidade de renda. Como o prazo obrigatório de atualização cadastral é de 2 anos, imagina-se, ainda, que as pessoas não correm para atualizar o cadastro fora deste período caso tenham alterações de renda para cima.

Que o Cadastro Único é focalizado e que as famílias em sua grande maioria declaram corretamente seus rendimentos

(Fonte: Respostas dos questionários aplicados pelo Google Forms)

Questão 23: “Como você imagina o Cadastro Único daqui a 10 anos?”, o objetivo era ter a percepção de visão do futuro do Cadastro Único. A nuvem de palavras abaixo ilustra as respostas dadas:

A aplicação do questionário para além do uso das entrevistas possibilitou que a pesquisa explorasse as crenças e percepção das pessoas que trabalham diretamente com o instrumento Cadastro Único no Governo Federal, mantendo o sigilo dos respondentes e maior segurança para que as pessoas pudessem se manifestar quanto às suas opiniões, dado que nem a pesquisadora tinha a identificação de cada questionário individualmente (pelo google forms, não há qualquer identificação da pessoa).

A seguir, os resultados apresentados nestas duas primeiras seções, considerando as dimensões do código de análise, serão retomados, com o apoio complementar das entrevistas, para discussão acerca das principais características do subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome, quanto à conformação das coalizões, atores, mudanças institucionais e processo decisório. Na sequência, serão revisitadas as hipóteses selecionadas para o estudo e os objetivos gerais e específicos.

4.2 – Subsistema de políticas públicas de combate à pobreza: coalizões atuantes na pauta Cadastro Único

Conforme preconiza o quadro do ACF, o subsistema é uma unidade semiautônoma, com abrangência territorial e temática, onde os atores individuais e coletivos, a partir de suas crenças, recursos e estratégias, buscam influenciar as decisões das autoridades governamentais e regras institucionais, de forma a afetar o resultado das políticas públicas (SABATIER e WEIBLE, 2018), sendo influenciado pelos parâmetros relativamente estáveis, eventos externos, estrutura de oportunidade e limitações de recursos.

O subsistema tem a participação de diversos atores, incluindo os gestores federais da política pública analisada, mas também, outros que são parte do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, Organismos Internacionais, Institutos de Pesquisa e pesquisadores e mídia, que se interessam e acompanham a temática foco do subsistema.

Conforme quadro de referência do ACF, o subsistema compreende a dinâmica das coalizões para influenciar as decisões das autoridades governamentais, e conseqüentemente impactar nas políticas públicas. Cada coalização tem seu sistema de crenças, visão de mundo, recursos e estratégias. Essa relação é influenciada pelos parâmetros relativamente estáveis, eventos externos, a estrutura de oportunidades das coalizões e as limitações e recursos dos atores do subsistema.

Para o caso do subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome, conforme já ponderado na seção de metodologia, há diversas pautas e discussões com múltiplos atores, coalizões e influências internas e externas ao desenho das políticas sociais brasileiras. O olhar sobre o Cadastro Único analisado nesta tese é apenas uma destas dimensões, referente ao público-alvo, os beneficiários, que devem ser selecionados para essas políticas.

Nesse recorte, para os parâmetros relativamente estáveis, quanto ao atributo básico, o Cadastro Único é o instrumento de identificação das famílias de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado pelas políticas públicas federais do subsistema focadas nesse público-alvo. Quanto à distribuição básica, o quantitativo de famílias pobres no Brasil, segundo estimativas oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Quanto aos valores culturais e estrutura social básica, destaca-se a construção social do público-alvo, famílias em situação de pobreza, e sua imagem frente os decisores. As regras e procedimentos de sua implementação estão ancorados em uma estrutura normativa (decretos, portaria e instruções normativas e operacionais) e em uma imagem, relacionada aos valores culturais e sociais da pobreza, de quem deve ser o público-alvo das políticas sociais de combate à fome no Brasil. Todos estes aspectos ancorados na Constituição Federal brasileira e no desenho federativo, que aponta como um dos objetivos fundamentais a erradicação da pobreza como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Como eventos externos de influência, a mudança governamental (principalmente a saída do Partido dos Trabalhadores da presidência e liderança do Ministério do Desenvolvimento Social em 2016), a mudança na opinião pública (as demandas de maior controle, fiscalização e combate à corrupção), as condições socioeconômicas e tecnológicas, quanto aos avanços da estrutura de internet no Brasil (que permitiu a alteração do sistema do Cadastro Único, de *offline* para *online*, após 2010) e as possibilidades de implementar a interoperabilidade e integração de bases de dados no Brasil (demanda após 2016), sendo uma fonte de pressão de outros subsistemas sobre todas as políticas públicas que tem bases de dados e sistemas de informação.

Os parâmetros relativamente estáveis são mais difíceis de terem alteração, ao contrário, dos eventos externos, mais suscetíveis a mudanças. A forma como as coalizões responderam ou exploraram esses elementos em cada período histórico do Cadastro Único, para promover ou constranger mudanças ou legitimar posicionamentos quanto ao público-alvo adequado para as políticas sociais, será observado nessa seção.

O resultado apresentado baseia-se na aplicação do código de análise as fontes documentais e questionários, apontado nas seções anteriores, quanto às crenças das coalizões,

com uso complementar das entrevistas realizadas. A seção está dividida em três subseções. Primeiro será apresentada a conformação das coalizões e atores, seguida das mudanças institucionais e variáveis explicativas e da discussão sobre o processo decisório.

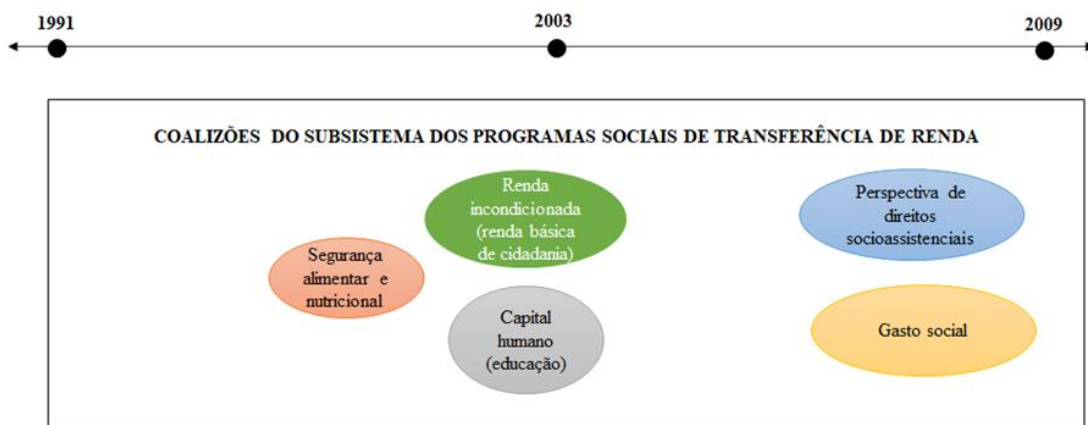
4.2.1 – Conformação das coalizões

Para a análise das coalizões, além de identificar os atores sociais que fizeram parte das mudanças e as respectivas crenças compartilhadas identificadas pelo código de análise, a pesquisa dialoga com os apontamentos da literatura quanto às coalizões do subsistema dos programas sociais de transferência de renda.

Apesar dessas coalizões se referirem a um subsistema e proposta de pesquisa mais ampla (e ao mesmo tempo parcial), em que a definição e identificação de público-alvo é apenas parte das diversas questões e debates da temática da transferência de renda, investigou-se em que medida esses grupos participaram ou não das mudanças da história do Cadastro Único. Pondera-se que esses atores foram estudados a partir do recorte da pesquisa, ou seja, sua atuação efetiva e direta no processo decisório do Cadastro Único, considerando as fontes selecionadas para o estudo. Dada essa limitação, o estudo não tece considerações específicas quanto à atuação e permanência dessas coalizões e sua participação nos programas e políticas sociais federais como um todo.

A figura abaixo apresenta as coalizões apontadas na revisão da literatura: de 1991 a 2003 a atuação das coalizões de renda incondicionada (perspectiva universal de renda básica de cidadania), de segurança alimentar e nutricional (perspectiva do Programa Fome Zero, com foco na alimentação adequada) e capital humano (perspectiva da transferência de renda condicionada a educação para a quebra do ciclo de pobreza) (TOMAZINI, 2013); no período de 2003 a 2009 além dessas três coalizões, a literatura aponta as visões de proteção social quanto à perspectiva de direitos socioassistenciais (caráter estrutural da pobreza e fragilidade dos vínculos sociais e familiares) e de gasto social (metáfora do cobertor curto e ótica da focalização para eficiência) (COTTA, 2009).

Figura 10 - Coalizões identificadas na literatura para o subsistema de programas sociais de transferência de renda



Fonte: Elaboração própria com base nos trabalhos de Tomazini (2013) e Cotta (2009)

Neste período anterior e imediato a implementação do Cadastro Único, observa-se que o debate do público-alvo estava em torno da focalização e universalização, mas com atores também representando a discussão sobre a eficiência e economicidade das políticas sociais, bem como as perspectivas de focalização quanto à renda, direitos socioassistenciais e segurança alimentar.

Para a identificação das coalizões atuantes sobre o subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome, a partir do caso do Cadastro Único, foi realizado um esforço qualitativo de aprofundamento sobre o material coletado e organizado como fonte para a pesquisa, com leituras e releituras de todo o conteúdo carregado no NVIVO12, considerando as mudanças institucionais, atores participantes, estratégias de participação e influência utilizadas, variáveis explicativas e as crenças identificadas a partir da aplicação do código de análise, considerando a perspectiva da identificação de público-alvo, na ótica do estudo de caso do Cadastro Único.

Os atores individuais e coletivos foram identificados a partir da sua manifestação (pessoal, nos casos das entrevistas e questionários, ou documental, no caso dos relatórios analisados, como autores dos respectivos documentos ou citados) e no seu papel nas mudanças observadas na trajetória do Cadastro Único.

Para discussão sobre as coalizões, inicialmente serão retomadas as crenças encontradas e apresentadas nas seções anteriores associadas ao *policy core*, observando-se as percepções convergentes ou não.

No *policy core* 1 (PC1) referente à visão sobre o conceito utilizado para identificar o público-alvo do Cadastro Único (adequação da linha de pobreza monetária), observou-se a

predominância na análise documental do “PC1.2 – A linha de pobreza monetária é a melhor forma de selecionar público-alvo, mas devem existir checagens periódicas da renda autodeclarada pela família, como ocorre com o processo de Averiguação Cadastral” e nos questionários o “PC1.4 – A linha de pobreza monetária é adequada, mas deveriam ser utilizadas informações de renda autodeclaradas, mas também de outros registros administrativos, como renda do mercado formal de trabalho e dos benefícios do INSS”. Essas duas visões demonstram convergência na adequação do uso de uma linha de pobreza monetária para identificação das famílias pobres, mas uma parte defendendo o modelo de checagem via Averiguação Cadastral e outro via integração de bases de dados, tanto para os atores parte do Ministério do Desenvolvimento Social quanto dos órgãos de controle. A diferença de visão tem uma perspectiva temporal de influência, sendo que as soluções de checagem via processo de Averiguação Cadastral são legitimadas e reconhecidas até 2016 e, posteriormente, é observado a perspectiva de integração de bases de dados para a captação da renda formal das pessoas registradas no Cadastro Único.

No *policy core 2* (PC2) referente à visão sobre a focalização do público-alvo do Cadastro Único (prioritariamente famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa) ou a defesa a um modelo universal, observou-se a predominância nos questionários da percepção: “PC2.2 – O foco na população de baixa renda é necessário para a compensação de um histórico de desigualdades estruturais e reforço de direitos (perspectiva de privação social)”, mas na análise documental, foram identificadas apenas duas categorizações para o “PC2.1 – O foco na população de baixa renda é a solução para a eficiência alocativa de recursos públicos limitados (focalização do gasto público na população mais vulnerável e perspectiva de eficiência)”. Há o compartilhamento da visão de focalização, mas com justificativas diferentes entre perspectiva de reforço de direitos e de gasto público, sendo este último identificado apenas nos documentos dos órgãos de controle.

No *policy core 3* (PC3) referente à visão sobre o papel do instrumento Cadastro Único, considerando as perspectivas da assistência social (identificar todos que precisarem), perspectiva de focalização na população em situação de pobreza e perspectiva de controle e integração; observou-se a predominância nos questionários do “PC3.2 – É um instrumento para a focalização das políticas públicas para aqueles que estão realmente em situação de pobreza”, também observada na análise documental junto com o “PC3.3 – É um instrumento de controle da seleção de público-alvo das políticas públicas”, sendo este último identificado predominantemente nos documentos dos órgãos de controle, em especial, da CGU.

No *policy core 5* (PC5) sobre a periodicidade das ações de controle e fiscalização das políticas públicas que utilizam os dados do Cadastro Único observou-se na análise documental prevalência das visões “PC5.1 – Ações de Averiguação Cadastral e Auditorias deveriam ser realizadas imediatamente no momento do cadastramento” e “PC5.2 – Ações de Averiguação Cadastral e auditorias deveriam ser realizadas anualmente”. Nos questionários, foram os PC5.1, junto com o “PC5.4 – Os dados de renda deveriam ser integrados, sem a necessidade de ações de Averiguação Cadastral e Auditorias (integração online)”. Para a CGU (ator coletivo parte do grupo de órgãos de controle) prevaleceu a crença associada ao PC5.1 e para os atores parte do Ministério do Desenvolvimento Social o PC5.2 (junto com o TCU) nos documentos e PC5.4 nos questionários. Essa diferença observada também teve influência temporal, onde há recentemente discussões e debates sobre integração do Cadastro Único com outros registros administrativos, que ainda não foi descrito nos relatórios de gestão da Senarc que foram utilizados na análise documental, mas estiveram presente no discurso dos questionários e entrevistas.

Quanto aos aspectos das crenças que residem no *Deep Core* identificados nos questionários, destaca-se a predominância da visão das causas da pobreza (questão 8 - DC), a partir das desigualdades históricas e estruturais da formação social brasileira. Quanto aos *Secondary Aspects* (SA), os resultados referentes a localização adequada para a gestão nacional do Cadastro Único (mesclando em manter no Ministério da Cidadania ou ser uma autarquia própria) (questão 17 do questionário) e sobre a integração dos dados do Cadastro Único com outras bases de dados e registros administrativos, sobretudo o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) (questão 21 do questionário), com a predominância da percepção de que é uma oportunidade de melhoria, para uma atuação mais coordenada em situações de volatilidade de renda (50%) e racionalização das ações de controle e fiscalização (22%).

Conforme já pontuado, não serão consideradas as crenças do *policy core 4* (PC4), referente a visão sobre os programas de transferência de renda (dado que esse conteúdo não teve categorizações na análise documental), e nem as crenças do *deep core 2*, em que o resultado foi inconclusivo, quando indagava-se a percepção “se as pessoas em situação de pobreza são facilmente manipuláveis pelo capital político” (tendência a média, dado que a resposta era uma escala de concordância).

Partindo-se das crenças associadas para cada ator quanto aos valores, visões e percepções do Cadastro Único, sua natureza e papel na identificação de público-alvo das

de pobreza é aquela que mais tem dificuldade de acessar benefícios e serviços universais, dessa forma, a focalização defendida é para o reforço de direitos sociais básicos.

Dada a prioridade política de implementação do Bolsa Família a partir de 2003, os atores dessa coalizão ficaram representados nas diversas áreas do Ministério do Desenvolvimento Social, por meio das secretarias específicas para cada pasta (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).

As crenças do *policy core* dessa coalizão quanto à questão da identificação do público-alvo, compreendem que as políticas de desenvolvimento social e combate à fome devem focar prioritariamente nas famílias em situação de pobreza, a partir de uma linha monetária e dados de renda autodeclarados, mas com atendimento multidimensional para a quebra do ciclo intergeracional de pobreza e histórico de privação de direitos sociais básicos dessa população (dado a relação embrionária com o Bolsa Família, essa vertente estaria nas dimensões das condicionalidades de educação, saúde e assistência social, atendendo a todos que estiverem em situação de desproteção social). Essa coalizão ocupou cargos estratégicos no Ministério do Desenvolvimento Social, incluindo direção do Departamento do Cadastro Único e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e moldou o desenho de implementação e de identificação/caracterização das famílias de baixa renda e coordenação com os diversos atores e pautas.

As crenças associadas à coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ pode ser observada na citação abaixo, da secretária Nacional de Renda de Cidadania, Rosani Cunha (2009, p. 334)⁷², nos anos de 2004 a 2008, ao falar das concepções de focalização e universalismo e concepção adotada pelo Bolsa Família e Cadastro Único:

Um terceiro grupo entende que as políticas para redução da pobreza e das desigualdades pressupõem uma opção do Poder Público em privilegiar os mais pobres. Para eles é preciso um tratamento diferenciado, de forma a reduzir desigualdades vividas e, no futuro, promover a igualdade. Encontra-se aqui uma tradução do princípio da equidade, que demanda para a sua efetivação parâmetros de justiça distributiva. Embora defenda políticas universais, entende que mesmo sendo direitos de todos, devem ter um olhar diferenciado para os mais pobres, com priorização de atendimento.

Para privilegiar os mais pobres, também enfatiza critérios de acesso e, assim trabalham com mecanismos de focalização, mas não numa concepção residual, de selecionar apenas os extremamente pobres. Focalização entendida como a aplicação de critérios de priorização, em especial para enfatizar a garantia de direitos e a inclusão daqueles que historicamente estiveram à margem das políticas públicas. O Programa Bolsa Família adota essa concepção.

⁷² Livro “Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil”.

A percepção predominante da focalização como reforço de direitos pode ser observada também por Colin, Pereira e Gonelli, que atuavam na Secretaria Nacional de Assistência Social, ao falar da identificação de grupos populacionais tradicionais e específicos da Versão 7 do Cadastro Único (2013, p. 60 e 64, grifos nossos):

O cadastro permite, inclusive, a identificação de famílias com perfis específicos, como famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil, de comunidades tradicionais, com beneficiários do BPC, e pessoas em situação de rua. **A inclusão destas famílias no CadÚnico, com a marcação de campo próprio, tem sido importante tanto para que acessem direitos, serviços e benefícios quanto para que a Assistência Social planeje e dimensione as ofertas para este público, considerando suas particularidades e onde vivem.**

[...]

Mais do que a racionalização e a otimização de recursos públicos, a experiência brasileira tem assegurado às populações mais vulneráveis a proteção social como direito.

Os principais atores da coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ no âmbito do Governo Federal são aqueles que trabalham no Ministério do Desenvolvimento Social.

Pondera-se que a tese não identificou evidências de que os atores das coalizões de ‘Segurança Alimentar’, ‘Assistência Social’, ‘Gasto Social’ e ‘Capital Humano’ migraram para a Coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’, mas sim, que especificamente quanto à pauta de identificação de público, os interesses desses atores foram conciliados frente ao modelo de focalização ampliado, com reforço a direitos universais.

A segunda coalizão identificada, chamada de ‘Controle’ compartilha a visão de que para o combate à pobreza é necessário ações focalizadas, por meio de uma linha monetária, mas com checagens periódicas quanto à veracidade das informações declaradas pelo cidadão no Cadastro Único, ou seja, o esforço de cadastramento e busca ativa deve ser também acompanhada da análise constante dos casos de falsos positivos, pois é preciso garantir que os benefícios sociais cheguem ‘a quem realmente precisa’. A focalização de público-alvo das políticas sociais na população de baixa renda é a solução para a eficiência alocativa de recursos públicos limitados e o Cadastro Único atuaria como um instrumento de controle e fiscalização dessas ações, a partir de uma visão de focalização efetiva.

Os principais atores da coalizão de ‘Controle’ no âmbito do Governo Federal são os órgãos de controle, sobretudo a CGU, Ministério da Fazenda e Planejamento (atual Ministério da Economia), além de atores do Ministério do Desenvolvimento Social.

Importante ponderar que a atuação dessas coalizões foi diferenciada a depender do ciclo temporal e das mudanças institucionais observadas na trajetória do Cadastro Único, conforme será visto na próxima seção.

Em linhas gerais, no período de 2005 a 2015, ciclo de Consolidação e ciclo de Ampliação do Uso do Cadastro Único, a coalização de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ foi dominante, mas trabalhou de forma cooperativa com os atores da perspectiva de direito socioassistenciais, segurança alimentar e nutricional, inclusão produtiva (capital humano) e gasto social, incluindo-se também os atores partes dos órgãos de controle (período em que observa-se o início da organização de uma coalizão de ‘controle’, ainda que minoritária).

A coalizão de ‘Controle’, na perspectiva dessa tese de doutorado, surge a partir de debates quanto aos problemas e possíveis soluções da identificação de público-alvo, sugerindo mudanças ao desenho usual do Cadastro Único quanto ao processo de cadastramento e posterior checagens no processo de Averiguação Cadastral. Essas divergências de opiniões quanto ao tratamento adequado mantiveram-se nos níveis negociais, prevalecendo uma atuação cooperativa com a Coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ até 2015.

No período de 2005 a 2015, mesmo com divergências de opiniões e crenças entre as coalizões, o trabalho conjunto apoiou a implementação do Cadastro Único – Versão 7, que fecha o ciclo de institucionalização formal das principais regras e desenho da política, e o apoio as estratégias de busca ativa do Plano Brasil Sem Miséria em 2011, resultando na ampliação do uso do Cadastro Único por diversas políticas e programas em diversas áreas, conforme será aprofundado na análise das mudanças institucionais.

Conforme já pontuado, a coalizão de ‘renda incondicionada’, apesar de partilhar a crença de que “[...] a pobreza é resultado da violação do direito a compartilhar a riqueza da nação.” (TOMAZINI, 2013, p. 121), defendendo modelos universais em contraposição a soluções focalizadas com condicionalidades não teve crenças associadas observadas nos resultados desta pesquisa, por isso não foi incluída, sugerindo-se que essa não é uma pauta em discussão identificada para o período analisado.

Nos anos 2016 a 2018, ciclo de ‘Contestação’, a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’, dominante, perde espaço na agenda, e a coalizão de ‘Controle’ passa a ter uma atuação mais coordenada e participativa em definições importantes para o debate do público-alvo adequado para as políticas e programas sociais, com a importância dada aos temas de uso de soluções tecnológicas e integração de bases de dados, racionalização da administração pública e cultura da transparência, para a melhoria das políticas sociais. Observa-se que o

choque externo de alteração presidencial e a pressão da opinião pública por aprimoramento das políticas sociais e a adoção de mecanismos de controle e fiscalização mais rígidos, foram oportunidade para a organização efetiva desses atores em coalizão. Conforme pontuado na literatura do ACF quanto ao surgimento e manutenção das coalizões, observa-se choques externos e surgimento de demandas de outros subsistemas (pauta do combate à corrupção) (WEIBLE e INGOLD, 2018), além da mudança de foco na construção social de público-alvo das pessoas em situação de pobreza, de ‘dependentes’ para ‘desviantes’ (necessidade de combater as fraudes de pessoas que recebem benefícios, mas não deveriam) (SCHNEIDER e INGRAM, 2019).

Apesar da atuação diferenciada dos atores parte dos órgãos de controle, com um poder mandatório sobre o serviço público (determinações não cumpridas podem ter indicativo de aprovação de contas com ressalva ou não aprovadas, por parte da CGU ao encaminhar para análise do TCU, ou aplicação de multas diretas aos gestores responsáveis, pelo TCU), esse grupo vai ocupando arenas na agenda política para além da realização de auditorias e encaminhamento de relatórios de avaliação. Como exemplo, podemos citar a participação ativa da CGU no Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), sendo um novo caminho de influência (*venues*) utilizado.

O CMAP teve avaliações de diversas políticas públicas ao longo de 2016 e 2018, incluindo a questão dos casos de recebimento indevido de benefícios do Bolsa Família, temática levada ao grupo pela CGU, conforme aponta Oliveira (2019)⁷³, com o apoio do clima político do momento, onde havia questionamentos quanto às existências de fraudes e fragilidades nas ações de qualificação e fiscalização do PBF e Cadastro Único:

Questões relacionadas a fraudes em políticas foram apresentadas em relatórios produzidos pela CGU em 2015, que apontaram irregularidades no acompanhamento e execução de diversos programas, dentre eles formulação de dados falsos sobre a produção pesqueira e aquícola nacional pelo Ministério da Pecuária e Abastecimento em 2013; **pagamentos indevidos a beneficiários não elegíveis pelo Programa Bolsa Família**; fraudes em concessão do seguro-defeso; e falhas em concessão de benefícios da reforma agrária. Muitos desses programas entrariam para o rol de programas que seriam avaliados pelo CMAP (p. 42, grifos nossos)

Tendo como origem das críticas ao programa as fragilidades apontadas pelos órgãos de controle, o CMAP, que contava com a CGU, acabou, de certa forma, “herdando” um poder que não detinha. A revisão no Programa Bolsa Família, utilizando metodologias de cruzamentos de dados, acabou gerando um ativo político forte para

⁷³ Pesquisadora aponta também a relevância do papel do empreendedor Valdir Moysés Simão que foi ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão de 18 de dezembro de 2015 até 12 de maio de 2016, atuando diretamente nas atividades do CMAP, e que anteriormente ocupou o cargo de ministro-chefe da Controladoria-Geral da União (CGU) em 2015.

o novo governo: a comunicação de ter “zerado a fila” do programa, além da divulgação de que o governo estava focalizando melhor os programas sociais para garantir os benefícios a quem de fato precisava deles, respondendo as notícias sobre fraudes no programa publicadas na imprensa. (p. 69)

Observa-se que a CGU se encontra ativa em outros fóruns de discussão quanto à avaliação de políticas públicas. O controle interno passa a ter um protagonismo da definição de pontos a serem revisados e analisados pelo grupo do CMAP, para além das usuais avaliações de programas por meio de relatórios e análise de prestação de contas ao órgão gestor, reforçando essa visão do uso de soluções tecnológicas e cruzamentos de dados para a melhoria das políticas sociais, conforme fala do auditor da CGU (BRASIL, 2018c):

Tais medidas citadas, tanto de aumento na frequência de batimentos para a identificação de inconsistências quanto de verificações prévias rotineiras à concessão de benefícios, são efeitos diretos da intensificação do uso de cruzamentos de dados para a gestão de cadastros e benefícios sociais. Uma consequência de grande visibilidade desses aperfeiçoamentos foi a eliminação, ao longo de 2017, da fila de pessoas aguardando a habilitação no Bolsa Família. À medida que os cruzamentos permitiram identificar famílias que não mais faziam jus ao programa, outras puderam receber o benefício imediatamente.
(p. 177)

Observa-se que os atores da Coalizão de ‘Controle’ foram ocupando espaços e arenas políticas após 2016, o que permitiu a visibilidade maior de sua atuação e crenças defendidas no subsistema de políticas sociais de combate à fome e desenvolvimento social, mas isso, ocorreu por estratégias direcionadas e oportunidades dadas pela mudança governamental, conforme será retomado na seção referente a descrição das mudanças institucionais e dinâmica do processo decisório.

Importante destacar que foram identificadas crenças de atores do Ministério do Desenvolvimento Social associadas a focalização, mas pela ótica da eficiência das políticas públicas e uso racional das soluções de integração de bases de dados, como um potencial de avanço e melhoria para o Cadastro Único, inclusive para um alcance qualificado e efetivo da cobertura de famílias pobres no Brasil. A integração com dados de renda formal (como as bases de empregos e benefícios previdenciários, unificadas no CNIS e hospedadas na Dataprev), é visto como um potencial para racionalizar a Averiguação Cadastral e ofertar uma melhora nos processos com foco no cidadão e no trabalho dos municípios. Para esses atores, as demandas externas de maior controle, eficiência e economicidade são uma oportunidade de alavancar melhorias significativas ao processo de cadastramento atual. Essa visão aliada às diferenças observadas nos resultados de aplicação do código de análise do *policy core*, nos anos mais recentes, podem representar uma fragmentação da coalização de ‘Focalização como Reforço de

Direitos’, mas também uma oportunidade para o seu fortalecimento, dado que essas percepções podem representar pontos de negociação e coordenação entre os diversos atores, a depender da dinâmica do processo decisório e da atuação dos *policy brokers*. Estes atores podem ainda se agrupar em uma nova coalizão, compartilhando a visão de focalização para a eficiência das políticas sociais a partir do tecnologias de integração de dados. Posicionamento ainda não definido, conforme será observado na apresentação das mudanças institucionais, dado que a pesquisa apresentada na tese sinaliza que o ciclo de contestação permanece em aberto.

O quadro abaixo sumariza as crenças e principais atores das coalizões por ciclo temporal:

Quadro 12 - Principais crenças e atores das coalizões observadas na pesquisa

Ciclos temporais e atores	Coalizão do Controle	Coalizão da Focalização como Reforço de Direitos
<p>2005 a 2010 2011 a 2015</p>	<p>Público-alvo focalizado entre os mais pobres, aceita a renda autodeclarada, mas prioriza as checagens periódicas das informações registradas no Cadastro Único (acrescentando cada vez mais bases de dados para essas ações) Reforço aos mecanismos de combate ao erro de inclusão (identificar quem ‘realmente precisa’)</p>	<p>Público-alvo focalizado entre os mais pobres, com renda autodeclarada, mas com checagens periódicas das informações registradas no Cadastro Único (ações anuais de Averiguação Cadastral). Reforço aos mecanismos de combate ao erro de exclusão (identificar e cadastrar todas as pessoas em situação de vulnerabilidade)</p>
<p>Atores</p>	<p>Órgãos de controle Ministério da Economia (antes Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda)</p>	<p>Ministério do Desenvolvimento Social, em especial a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Órgãos de controle</p>

Ciclos temporais e atores	Coalizão do Controle	Coalizão da Focalização como Reforço de Direitos
2016 a 2018	Público-alvo focalizado entre os mais pobres, com renda autodeclarada (checada no momento do cadastramento ou captada apenas para renda informal, sendo a formal identificada via integração de dados) Prioridade aos mecanismos de combate ao erro de inclusão Focalização efetiva	Mantem posicionamento, mas observa as potencialidades e limitações da integração de bases de dados. Potencialidades: Melhoria dos serviços ao cidadão e do atendimento no âmbito do município; Limitações: operacionais, tecnológicas e de qualidade das bases para soluções integradas de cadastramento da renda. Reforço aos mecanismos de combate ao erro de inclusão
Atores (posicionamentos em mais de uma esfera de crenças)	Órgãos de controle (CGU e MPF) Ministério do Desenvolvimento Social Ministério da Economia	Órgãos de controle (TCU) e Ministério do Desenvolvimento Social

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados das fontes analisadas

Conforme prevê a literatura de análise de políticas públicas, há diversos atores que participam do processo, tanto governamentais ou não, podendo desempenhar diferentes papéis. Essa classificação levou em consideração os documentos analisados, as entrevistas e questionários e identificou os principais atores coletivos de cada classificação, considerando seu papel nas mudanças institucionais identificadas. No entanto, importante ponderar que há diversos outros atores não destacados, como jornalistas, mídia, órgãos setoriais dos programas usuários do Cadastro Único, rede de implementação (municípios e estados), que não foram analisados no âmbito desta pesquisa.

Quanto à atuação dos atores parte dos órgãos de controle, importante destacar que nem todos participam da Coalizão de ‘Controle’. Conforme observou-se nos resultados do código de análise das crenças, nos primeiros dois ciclos de análise (2005 a 2010 e 2011 a 2015) há atores desses órgãos posicionando-se a favor de uma focalização abrangente (apoiando o modelo de cadastramento atual do Cadastro Único, com checagens via Averiguação Cadastral), como o TCU, e alguns apontamentos de questionamento ao modelo, defendendo processos de

checagens mais rígidos e rápidos, como a CGU e MPF. No ciclo seguinte, essas visões permanecem, mas foi observada uma diferença de atuação da CGU (controle interno) e MPF, ambos com recomendações e ações em linha das ações de controle e fiscalização mais rígidos, com foco nos falsos positivos, ocupando espaços e arenas decisórias diferentes dos usuais encaminhamentos de relatórios de auditoria. Diferente da atuação do TCU, que manteve os acórdãos e ações de fiscalização contínuas, com evidências encaminhadas ao Ministério do Desenvolvimento Social, com determinações e recomendações alinhadas aos processos de qualificação cadastral usualmente realizados. Destaca-se também que os posicionamentos dos órgãos de controle foram identificados apenas pela análise documental.

Também se observou a participação de atores do Ministério do Desenvolvimento Social em ambas as coalizões, com atuação diferenciada após o choque externo de mudança ministerial em 2016.

O quadro a seguir classifica o papel dos atores identificados no recorte da tese: Governo Federal que atuam diretamente com o Cadastro Único, destacando alguns atores individuais identificados nas fontes analisadas.

Quadro 13 – Classificação dos atores na trajetória do Cadastro Único – Executivo Federal

Ano	Ator principal	Ator secundário/ auxiliar	Policy brokers	Policy entrepreneurs
2005 a 2010	Presidente Lula Ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Patrus Ananias Secretária Rosani Cunha Diretora do Departamento do Cadastro Único Lúcia Modesto Órgãos de controle	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Organismos internacionais Caixa Econômica Federal	Ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Patrus Ananias Secretária Rosani Cunha	Secretária da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Rosani Cunha Diretora do Departamento do Cadastro Único Lúcia Modesto
2011 a 2015	Presidente Dilma Rousseuf Ministra do Ministério do	IPEA IBGE Organismos internacionais	Secretária Adjunta da Secretaria Nacional de	Ministra do Desenvolvimento Social e Combate

Ano	Ator principal	Ator secundário/ auxiliar	Policy brokers	Policy entrepreneurs
	Desenvolvimento Social e Combate à Fome Tereza Campello Secretário da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Tiago Falcão e Secretária Adjunta Leticia Bartholo Órgãos de controle	Caixa Econômica Federal	Renda de Cidadania Leticia Bartholo	à Fome Tereza Campello Secretário da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Tiago Falcão e Secretária Adjunta Leticia Bartholo
2016 a 2018	Órgãos de controle Ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Osmar Terra Ministério do Planejamento e Fazenda	IPEA IBGE Organismos internacionais CAIXA	Secretário Adjunto da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Walter Emura	Órgãos de controle

Fonte: Elaboração própria

Observa-se também que há atores que atuam em mais de um papel, podendo promover uma ideia ao mesmo tempo em que é um ator principal do processo de mudança da política pública, pelo perfil altamente técnico da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, composto por servidores com experiência e memória institucional, atuando também em cargos de coordenação, diretoria e secretariado (cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) 4 e 5). Como exemplo, observa-se o papel da secretária Leticia Bartholo (anteriormente coordenadora-geral e diretora do Departamento do Cadastro Único) que defendeu a pauta do Cadastro Único nas discussões em nível de secretariado e o Secretário Adjunto Walter Emura

(anteriormente diretor de Benefícios da Senarc) que assumiu a secretaria adjunta na transição de governo e atuou como mediador com a nova gestão do Cadastro Único (sendo inclusive convidado posteriormente a ser diretor do Departamento do Cadastro Único em 2019 diretamente pelo ministro, onde esteve à frente até 2020). Isto pode estar relacionado ao próprio cargo de secretário adjunto, conforme fala do entrevistado 5, ao falar da atuação como *policy broker*:

a posição intermediadora tem a ver com o próprio cargo. DAS 5 e eventualmente DAS 4 ocupam essa posição intermediária entre as equipes técnicas e os cargos políticos, levando as novas ideias da equipe, mas também captando o clima e demanda em nível ministerial e presidencial.

A atuação dos atores, especialmente servidores públicos, também deve considerar o alinhamento com a missão do órgão e a pauta institucional, por isso observa-se a atuação tanto de mediadores, como de empreendedores e “advogados” de ideias, conforme já apontou Sabatier (1988); isto situado no tempo e espaço, dado que o aprendizado acumulado de experiências e conhecimento adquirido também molda percepções, visões e modo de atuação de forma a modificar as políticas públicas.

Para o ACF, os atores e as coalizões podem utilizar-se de diferentes estratégias e recursos para impulsionar ou constranger mudanças nas políticas públicas. Para o caso do Cadastro Único, no período inicial de consolidação, observa-se a participação de atores em posição de autoridade com legitimidade para impulsionar as ações de qualificação cadastral, o mecanismo de liderança experiente, na figura da Secretária Nacional de Renda de Cidadania Rosani Cunha, Diretora do Departamento do Cadastro Único Lúcia Modesto e Coordenadora-geral do Departamento do Cadastro Único Ana Vieira, conforme apontados pelos entrevistados, que tinham a missão de implementar efetivamente o Programa Bolsa Família, por isso essas são pessoas que tanto atuaram como atores principais da coalizão, como também empreendedoras da política, liderando a pauta com conhecimento técnico:

As pessoas do DECAU faziam acontecer. Era a Lúcia, a Rosani e a Ana Vieira... faziam acontecer! É impressionante o trabalho delas. E elas tinham confiança total do Ministro. [...]

Ana Vieira foi uma mudança de paradigma no Cadastro Único. Ela é muito responsável com o trabalho dela e por isso que ela tinha autonomia. É muito respeitada. Tudo é preto no branco. [...]

Não foi só uma questão de política, mas de visão, comprometimento e força... sabe... essas mulheres tinham uma força e pulso para mudar. Eram mulheres fortes: a Rosani, a Lúcia e a Ana Vieira... mulheres fortes... liderança mesmo. Aí hoje até temos algumas pessoas com liderança, mas não temos espaço no campo político. Foi uma combinação... um casamento... muito certo... que permitiu essa qualificação em massa no Cadastro Único em 2005 que perdurou por anos.

(Fonte: Entrevistada 1)

A Rosani tinha um magnetismo. Ela era uma pessoa muito respeitada e com entrada política.

(Fonte: Entrevistada 2)

A demanda do Patrus para a Rosani era fazer o Bolsa Família funcionar. E a Rosani colocou: eu resolvo, só preciso das condições e apoio necessário. Ele confiou na Rosani e nos resultados que ela apresentava. [...]

A Lúcia tinha conhecimento de base de dados e teve a ideia de consistência interna da base do Cadastro Único. Ela colocava que a equipe precisava estar à frente das demandas dos órgãos de controle, desenvolver competências, questionando inclusive se necessário. Neste período tínhamos uma boa relação com a CGU e TCU, de respeito mútuo das equipes.

(Fonte: Entrevistada 3)

Nas entrevistas foi destacado o papel da Letícia Bartholo, primeiramente como diretora do Departamento do Cadastro Único e, posteriormente, Secretária Nacional de Renda de Cidadania Adjunta, que atuou como empreendedora da implantação da Versão 7, da busca ativa de famílias não cadastradas e da ampliação do uso do cadastro pelos programas e políticas do Plano Brasil Sem Miséria (juntamente com os Secretários Luis Henrique da Silva de Paiva, Helmut Schwarzer e Tiago Falcão – que parte do período foi responsável pela gestão do plano). Letícia, também atuou como intermediadora com os órgãos de controle nas determinações de mudanças no Cadastro Único. Também foi destacado o papel da Diretora Lúcia Modesto e coordenadora-geral Ana Vieira na imersão de aprendizado da equipe técnica sobre o Cadastro Único, sua base de dados e sistema, de forma a promover as ações de qualificação realizadas após 2005.

Uma das preocupações da equipe que liderava as ações de consolidação do Cadastro Único ocorridas entre 2005 e 2010 era a documentação das mudanças implementadas e os bons resultados em termos de focalização de público-alvo. Para isso, foi fundamental o apoio de pesquisas e pesquisadores, sobretudo do IPEA e Organismos Internacionais, como as parcerias para publicação de livros temáticos (como os lançados nos 7 e 10 anos do Bolsa Família e de balanço do Plano Brasil Sem Miséria) e diversos estudos, como exemplo, o trecho abaixo (BRASIL, 2007, p. 6):

Entre os estudos que avaliam a focalização do Programa, merecem destaque as análises realizadas pelo Banco Mundial (Bird), com base em informações da Pnad/2004, que mostram que cerca de 71% das famílias beneficiárias do Bolsa Família estavam no primeiro quintil de renda e que 21% estavam no segundo quintil (também público-alvo do Programa). Esse grau de acerto nos mais pobres, de acordo com o Banco Mundial, é o mais expressivo entre todos os programas de transferência condicionada de renda em vigor na América Latina e é o melhor entre outros programas brasileiros que também têm como objetivo atender às famílias mais pobres. Estudos realizados pelo Ipea demonstram resultados similares.

No caso dos organismos internacionais, destaca-se também a importância no apoio financeiro às atividades de pesquisa e estudo (contratação de consultorias individuais e pessoas jurídicas por financiamento do Banco Mundial, por exemplo, ou apoio a eventos e seminários realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social), citados nas fontes documentais, além da disseminação de informações do Cadastro Único internacionalmente, como a iniciativa de aprendizagem “World Without Poverty - WWP”⁷⁴ e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), parceria entre Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o IPEA⁷⁵.

A Caixa Econômica Federal, contratada como agente operador do Cadastro Único e Bolsa Família, atua com o desenvolvimento e manutenção do Sistema do Cadastro Único, emissão de formulários e capacitação continuada dos operadores do sistema, a partir das diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Social, atuando, portanto, como ator secundário. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mediante ações de cooperações técnicas e termo de execução descentralizada (TED) atua no apoio a elaboração de estimativas, dimensionamento e localização das famílias pobres (a partir dos estudos e cruzamentos com o CENSO, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos – CNEFE, que contém os setores censitários), bem como na compatibilização das questões, perguntas e conceitos das suas pesquisas com a revisão do formulário do Cadastro Único implantada em 2010 (Versão 7), também como ator secundário.

O Ministério do Planejamento e Fazenda (atual Ministério da Economia) atuou ao longo dos ciclos no acompanhamento das políticas sociais quanto aos critérios de economicidade, eficácia e eficiência (perspectiva do gasto público), sobretudo no período de contestação (após 2016), acompanhando ativamente o grupo de trabalho interinstitucional (GTI Bolsa Família) e organizando as reuniões e pautas do Conselho de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas (CMAP) juntamente com a Controladoria-Geral da União (CGU).

Pontua-se que foram classificados como atores principais aqueles que são parte das coalizões identificadas nesta tese e, como secundários, aqueles que atuam de forma periférica à rede da coalizão, a partir dos resultados da aplicação do código de análise e variáveis explicativas de mudança institucional, conforme conceitos do ACF (WEIBLE e INGOLD, 2018). Pondera-se também o recorte da pesquisa, que considerou nas entrevistas e questionários apenas atores parte do Ministério do Desenvolvimento Social (por isso a identificação de atores

⁷⁴ Ver site <https://wwp.org.br/o-que-e-o-wwp/>

⁷⁵ Ver site <http://www.ipcig.org/pt-br/about#who-we-are>

individuais destes órgãos, diferentemente dos demais, que foram identificados coletivamente/institucionalmente).

Para aprofundarmos a análise do papel das coalizões, seus recursos e estratégias, especialmente quanto ao uso de informações técnicas e a construção social de público-alvo, a próxima seção apresentará as mudanças e suas dimensões explicativas, na sequência, será apresentada a dinâmica do processo decisório.

4.3 – Mudanças institucionais e dimensões explicativas

Para facilitar a identificação das dimensões explicativas das mudanças institucionais observadas na trajetória do Cadastro Único foi utilizado também o apoio do software NVivo12, codificando-se o conteúdo das fontes de dados a partir da identificação das variáveis externas, internas, acordos/negociações e aprendizado, construção social de público-alvo e o papel do uso das informações, a partir do ciclo temporal apresentado na introdução e capítulo dois.

O quadro a seguir resume a categorização realizada por ciclo temporal, destacando-se o ano de 2010, com o início da implantação da Versão 7 do Cadastro Único (novo formulário discutido e construído com vários atores, incluindo a rede de implementação municípios, estados e programas usuários do Governo Federal, e novo sistema online de cadastramento). A leitura do quadro deve ser feita por coluna, considerando a mudança e variáveis explicativas em cada período/ano, e tem como objetivo apresentar uma visão geral dos componentes da mudança antes da discussão detalhada.

Na sequência cada uma dessas dimensões será discutida, considerando o contexto em que operaram as variáveis explicativas de cada mudança e seu impacto na trajetória do Cadastro Único (menores ou significativas).

Quadro 14 – Quadro resumo das mudanças institucionais e variáveis explicativas

Ciclos temporais (data)	2005 a 2010	2011 a 2015	2016 a 2018
<p>Mudanças institucionais na trajetória do Cadastro Único</p>	<p>Implementação descentralizada, com processo de cadastramento realizado no âmbito municipal;</p> <p>Público-alvo prioritário definido pela linha de pobreza monetária (1/2 S.M. per capita), a partir dos dados autodeclarados pela família na entrevista, com ações periódicas de qualificação</p> <p>(Decreto nº 6135/2007 e Portaria de gestão 376/2008).</p> <p>Início da implantação da Versão 7 do Cadastro Único (V7) no final de 2010 (sendo que a maioria dos municípios migrou para a nova versão ao longo de 2011)</p>	<p>Implantação de campo de cadastramento de famílias de grupos e povos tradicionais e específicos (GPTE);</p> <p>Busca ativa de famílias vulneráveis ainda não cadastradas, representando aumento no número cadastrados;</p> <p>Ampliação do número de programas usuários do Cadastro Único</p> <p>(Portaria nº 177/2011 – Revisão da portaria de gestão;</p> <p>Portaria nº 10/2012 - Sigilo e acesso aos dados do Cadastro Único</p> <p>Portaria nº 94/2013 - de Averiguação Cadastral)</p>	<p>Diminuição do tempo de realização das ações de Averiguação Cadastral e ampliação do número de bases utilizadas</p> <p>(Portaria nº 501/2017 - Termo de uso do Cadastro Único;</p> <p>Portaria nº 502/2017 - Política de controle de acesso aos dados do Cadastro Único).</p>
<p>Eventos internos ao subsistema</p>	<p>Assumem a gestão do Cadastro Único e PBF a Secretária Rosani Cunha e Diretora Lúcia Modesto com a tarefa de promover a qualificação do Cadastro Único para o PBF;</p> <p>Termo de adesão com todos os municípios e estados para operacionalização do Cadastro Único e</p>	<p>Alinhamento com a ação do Plano Brasil sem Miséria para a busca ativa (foco nos erros de exclusão);</p> <p>Ampliação dos recursos do IGD considerando o esforço de cadastramento de todas as famílias de baixa renda.</p>	<p>Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) do Bolsa Família - Portaria nº 68/2016 (resultando na ação pente fino).</p>

Ciclos temporais (data)	2005 a 2010	2011 a 2015	2016 a 2018
	<p>PBF; Acesso à extração de dados do Cadastro Único; Primeira ação de cruzamento de dados com a RAIS 2003; Revisão normativa</p> <p>Capacitação de multiplicadores para a V7 (entrevistadores e operadores do sistema no âmbito dos estados e municípios); Continuidade das ações de averiguação cadastral com o uso do sistema desenvolvido para avaliar o uso de determinadas bases de dados nessas ações, como o RENAAM (cruzamento realizado pelo TCU).</p> <p>(sistema chamava-se SIMAC)</p>		
Eventos externos ao subsistema	<p>Presidente Lula: agenda presidencial com foco no combate à pobreza; Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 e criação do Bolsa Família em 2003; Denúncia de irregularidades nos pagamentos do PBF na mídia em 2004; Determinações de implementação de melhorias no Cadastro Único pelo TCU (Acórdão 240/2003).</p>	<p>Presidente Dilma: com foco no Plano Brasil Sem Miséria; Publicações de leis e decretos de racionalização da administração pública, integração e interoperabilidade de bases de dados.</p>	<p>Impeachment Presidente Dilma: assume presidente Michel Temer; Operação Raio-X MPF; Relatório de avaliação do GTI por parte da CGU; Uso de soluções tecnológicas para gestão de grandes bases de dados (GovData/ IpeaDataLab).</p>

Ciclos temporais (data)	2005 a 2010	2011 a 2015	2016 a 2018
	<p>Órgãos de controle encaminham determinações e recomendações de melhorias (a serem resolvidas com a V7), destaque ao Acórdão 906/2009.</p>		
Aprendizado	<p>Conhecimento sobre a estrutura da base de dados do Cadastro Único e posterior definição das estratégias de qualificação com o apoio dos municípios.</p> <p>Construção conjunta de revisão dos formulários e sistema de cadastramento com diversos atores (equipes da assistência social, segurança alimentar, IPEA, IBGE, programas usuários, municípios e estados, CAIXA).</p>	<p>Construção de ferramentas para facilitar o acesso e uso dos dados do Cadastro Único (Relatório de informações sociais, CECAD).</p>	<p>Realização de seminário internacional sobre experiências de integração de dados e seu potencial para replicação a uma nova versão do Cadastro Único.</p> <p>Instituição do GTI Bolsa Família.</p>

Ciclos temporais (data)	2005 a 2010	2011 a 2015	2016 a 2018
Acordos e negociações	<p>CAIXA como agente operador e MDS como agente gestor do Cadastro Único, definindo-se área específica no Ministério para acompanhamento das relações contratuais.</p> <p>Desenvolvimento de um novo sistema de cadastramento online pela CAIXA (V7).</p>	<p>Cadastro Único definido como porta de entrada para todas as ações do Plano Brasil sem Miséria, logo, os programas e ações do plano deveriam utilizar seus dados;</p> <p>Parcerias para busca ativa;</p> <p>Parceria com o Ministério da Defesa para disponibilização de internet nos municípios da Amazônia Legal.</p>	<p>Reuniões técnicas do GTI do Bolsa Família com participação dos órgãos de controle, IPEA, Ministério do Planejamento e secretárias do Ministério da Cidadania para melhoria dos procedimentos de Averiguação Cadastral.</p>
<p>Construção social de público-alvo</p> <p>Visão predominante no ciclo da mudança</p>	<p>Sensibilização da sociedade com o tema de "combate à fome" - visão dependentes</p> <p>Pobreza multidimensional - visão dependentes</p> <p>Combate às fraudes nos benefícios sociais - visão desviantes</p>	<p>Pobreza multidimensional - visão dependentes</p> <p>Combate às fraudes nos benefícios sociais - visão desviantes</p>	<p>Combate às fraudes nos benefícios sociais - visão desviantes.</p>

Ciclos temporais (data)	2005 a 2010	2011 a 2015	2016 a 2018
Uso de informações para argumentar/justificar mudança	<p>Indicadores de qualidade cadastral para pagamento do IGD (cadastro válido e atualizado);</p> <p>Estimativas de pobreza;</p> <p>Indicadores de desempenho solicitados pelo TCU, acompanhados pela CGU e monitorados pela secretaria pelos relatórios de gestão;</p> <p>Resultado da atualização e qualificação cadastral realizada nos primeiros anos do Cadastro Único com apoio dos municípios.</p> <p>Dados de indícios de patrimônio (cruzamento com o Renavam) nas ações de auditoria realizadas pelo TCU no Cadastro Único.</p>	<p>Número de famílias pobres ainda não cadastradas pelas bases de parceiros do Plano Brasil Sem Miséria;</p> <p>Número de programas usuários do Cadastro Único.</p>	<p>Divulgação do resultado dos cruzamentos realizados no âmbito da ação pente-fino Bolsa Família.</p>

Fonte: Elaboração própria

Conforme pode-se observar nessa sistematização, são destacados os principais eventos internos, externos, aprendizado, acordo/negociação, construção social de público-alvo e o uso da informação, que tiveram graus variáveis de participação nas mudanças, a depender da dinâmica do processo decisório.

Quanto ao uso da informação, os exemplos identificados na análise das fontes de dados, demonstram a ancoragem dessa variável para explorar eventos internos ou externos ou acordo/negociação, como a divulgação do resultado dos cruzamentos realizados no âmbito da ação pente-fino Bolsa Família. A construção social de público-alvo identificada teve representações de “dependentes” e “desviantes”, com exemplificações e importância diferenciada ao longo de cada ciclo, como será aprofundado a seguir.

As políticas públicas são traduções das crenças e visões de mundo da coalizão dominante que implementa e direciona a ação governamental, mas tem a influência de outros atores, coalizões minoritárias e processos sociais, políticos e econômicos ao longo de sua trajetória. Alterações na direção e objetivos da política pública, representam mudanças significativas (*major*), por afetar visões sobre as causas e soluções para enfrentamento de determinado problema público.

Mudança significativa foi observada no primeiro ciclo de análise da tese, 2005 a 2010, com a consolidação do desenho do Cadastro Único, em torno de um processo de cadastramento descentralizado, focalizado prioritariamente no público em situação de pobreza, com dados de renda autodeclarados pela família no momento da entrevista e com ações de Averiguações Cadastrais periódicas.

Considera-se que esse ciclo representa uma mudança significativa (*major*, na linguagem do ACF), mas gradual (MAHONEY e THELEN, 2010), que inicia em 2005 com a apropriação da base do Cadastro Único e da construção de sua institucionalização, refletida na revisão do seu decreto de criação (nº 6.135/2007) e concluída com o início da implantação da Versão 7 (2010). Observaram-se variáveis explicativas internas e externas ao subsistema, aprendizado das equipes intra/entre coalizões (conforme será aprofundado na próxima seção) e acordos e negociações para a implementação de mudanças gradativas que consolidaram o desenho do Cadastro Único.

As demais mudanças incrementais (*minor*) afetam os meios para atingir a esse objetivo central do Cadastro Único, logo estão na esfera de aspectos secundários do sistema de crenças (SA), o que foi observado nos ciclos seguintes (2011 a 2015, 2016 a 2018).

O aumento da cobertura cadastral (com as parcerias de busca ativa) e a identificação dos grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTE), representam uma ampliação do uso, não apenas quanto ao quantitativo de programas e políticas (impulsionados pelo Brasil sem Miséria), mas também do escopo de atuação da identificação de público-alvo. O Cadastro Único passa a ser reconhecido por identificar as famílias mais pobres do Brasil e por apresentar um mapa das suas especificidades e vulnerabilidades, para um atendimento da pobreza em sua multidimensionalidade. Essa compatibilização de uso para ações focalizadas na população de baixa renda, mas também de universalização de acesso à serviços e direitos, vai de encontro a demanda mais ampla de cobertura “a todos que precisarem” defendida pela assistência social e abarcada na gestão do Cadastro Único, sobretudo nas ações do Plano Brasil Sem Miséria e suas três dimensões de atendimento: garantia de renda, acesso à serviços e inclusão produtiva.

Esse alinhamento entre as mudanças, suas variáveis explicativas e intermediação de atores sofreu influência fundamental de lideranças experientes para coordenar as ações, gerir a atenção pública e política (especialmente contextos de prioridade na agenda governamental), redistribuir recursos, mobilizar parcerias (ampliando os caminhos de negociação e influência) e influenciar a percepção de comportamento de público-alvo (dada a premissa de *feedback* do SCPD), conforme será detalhado em cada subseção a seguir.

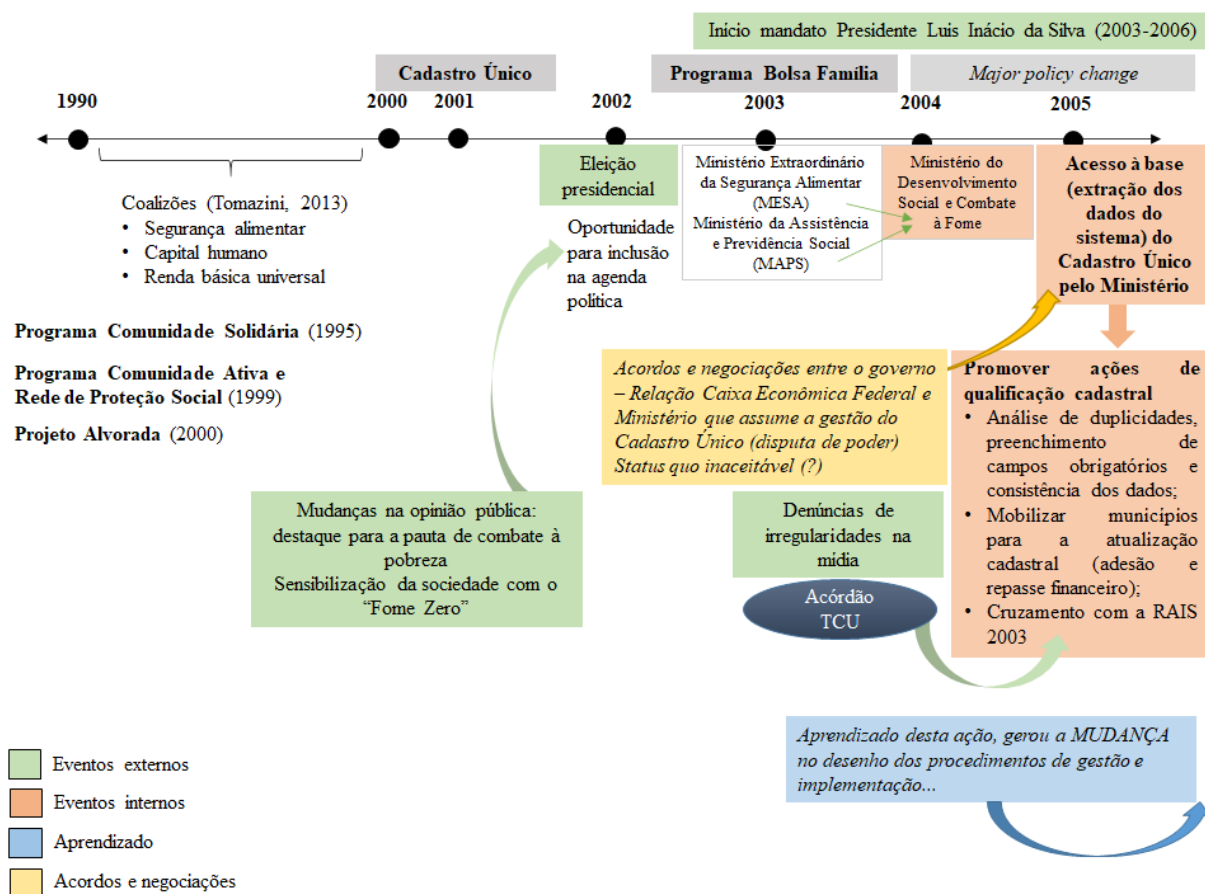
4.3.1 – Ciclo 2005 a 2010: Eventos internos para institucionalização e consolidação do desenho do Cadastro Único

O ciclo de consolidação do Cadastro Único é iniciado em 2005, com as ações de qualificação das informações registradas em sua base de dados e organização da gestão e coordenação da política em nível federal (dada a estrutura criada em 2004 para o Ministério do Desenvolvimento Social). Essa consolidação do Cadastro Único representa uma mudança significativa de paradigma na gestão do Cadastro Único (*major change*), dada a alteração na direção, objetivos e desenho da política: efetiva implementação do Cadastro Único de forma descentralizada, com público-alvo prioritário definido pela linha de pobreza monetária (1/2 S.M. per capita), a partir dos dados autodeclarados pela família na entrevista, com ações periódicas de qualificação cadastral (cruzamentos de dados com outros registros administrativos para controle e checagem periódica das informações de renda registradas). Essa mudança não acontece pontualmente, mas sim, de forma gradual, por um processo de construção e legitimação da escolha decisória estratégica sobre o desenho do Cadastro Único,

com vários eventos internos: assinatura de termo de adesão com os municípios, apropriação da base de dados do Cadastro Único antes centrada apenas na Caixa Econômica Federal (análise da consistência dos dados, com identificação de falhas e duplicidades e geração do primeiro público de Averiguação Cadastral), criação de incentivo financeiro aos municípios para as ações de inclusão e atualização cadastral e definição de responsabilidades entre os entes federados por meio de portaria.

As figuras a seguir (nº 12 e 13) sistematizam as variáveis explicativas identificadas do período anterior ao início da análise da tese (2005) e do ciclo de Consolidação (2005 a 2010) para essa mudança.

Figura 12 – Ciclo de consolidação do Cadastro Único – 2005 e período anterior



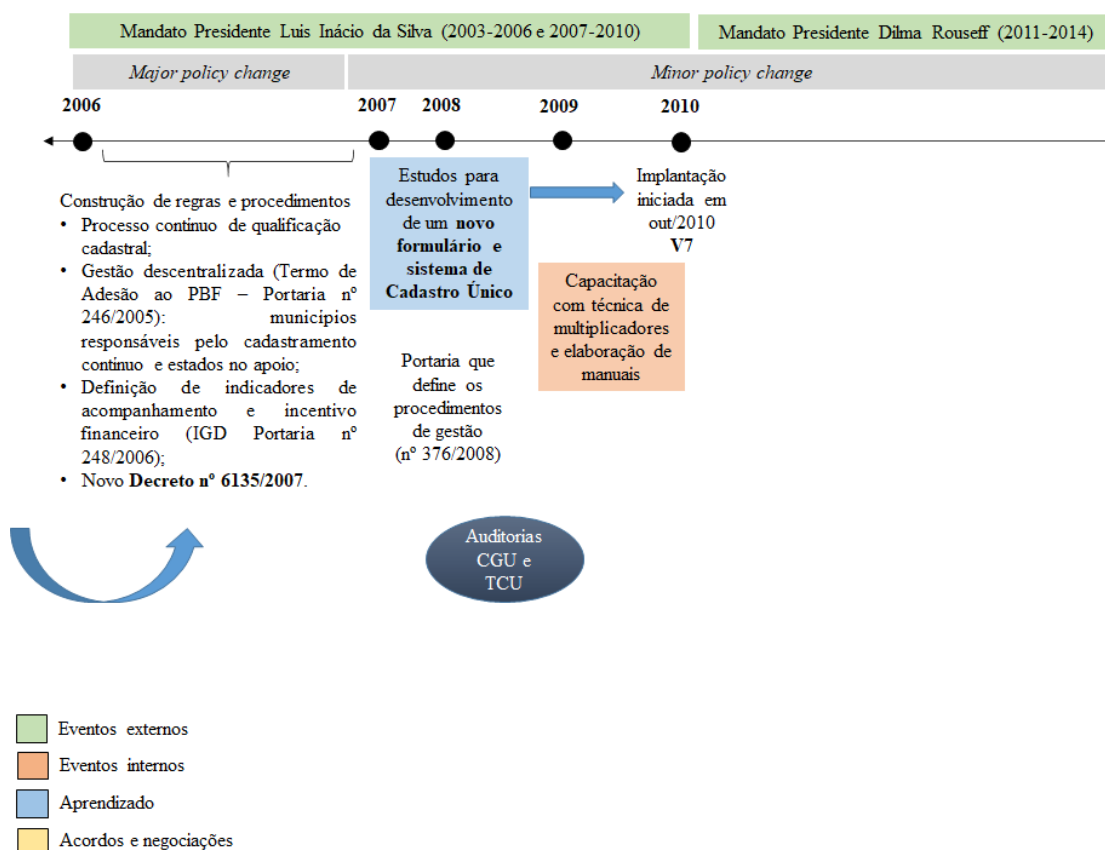
Fonte: Elaboração própria

No período anterior a 2005 (inicial do estudo desenvolvido na tese), observa-se a eleição presidencial em 2002, a criação do Programa Bolsa Família em 2003 e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004. Esses foram marcos importantes para

a trajetória prévia a consolidação do Cadastro Único, considerando a sensibilização da sociedade para a temática do Fome Zero. A coalizão da ‘segurança alimentar e nutricional’, dominante neste período anterior a análise inicial da tese, perde espaço para a coalizão ‘capital humano’, com a decisão de unificação dos programas de transferência de renda no Bolsa Família (TOMAZINI, 2013), dada a definição estratégica da política de implantação de um programa nacional focalizado nas famílias de baixa renda (MOURA, 2012) e de “disputa no âmbito orçamentário, de estrutura institucional e de prioridade na política social” (TOMAZINI, 2010, apud TOMAZINI, 2013; p. 135).

O Bolsa Família, prioridade governamental, é implementado definindo o Cadastro Único como instrumento de identificação de seu público-alvo. O desenho do programa reforça a lógica da focalização em famílias em situação de pobreza, identificadas a partir de uma linha monetária, dada a privação de direitos socioassistenciais históricos, ascendendo dessa forma a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’, que passa a ocupar posições de autoridade, mobilizando uma equipe técnica com experiência para a implementação qualificada do Cadastro Único e Bolsa Família.

Figura 13 - Ciclo de Consolidação do Cadastro Único – 2006 a 2010



Fonte: Elaboração própria

Após 2005, inicia-se a mudança no desenho do Cadastro Único, devido aos seguintes eventos externos e internos:

a) eventos externos: presidente Lula é eleito com foco da agenda política no combate à fome (ascensão de uma coalizão governamental e prioridade de uma política social). Na sequência, há uma decisão presidencial de unificação dos programas de transferência de renda por meio do Bolsa Família, onde o Cadastro Único foi apontado para ser o instrumento de identificação desse público-alvo. A gestão das políticas passa a ficar centrada no Ministério recém-criado (desenvolvimento social e combate à fome). Destaca-se também neste período o papel da mídia, que denunciou casos de recebimento indevido do Bolsa Família, e os órgãos de controle que publicaram relatórios com apontamentos de melhorias necessárias para a estruturação do Cadastro Único. Ambos os fatores pressionaram ainda mais a implantação de uma estratégia de qualificação coordenada, que seria a semente das ações de Averiguação Cadastral (posteriormente passaram a ser rotinas anuais);

b) eventos internos: assumem a gestão do Cadastro Único e Bolsa Família a Secretária Rosani Cunha e Diretora Lúcia Modesto com a tarefa de promover a qualificação do Cadastro Único. Por meio de análise interna da consistência dos dados, realização de cruzamentos para identificação de indícios de omissão ou subdeclaração de renda, revisão normativa (revisão do Decreto e publicação de portarias) e implementação da gestão descentralizada (municípios definidos como protagonistas da ação de inclusão e atualização cadastral em todo o Brasil). Segue-se um processo de institucionalização da estrutura de coordenação e gestão do Cadastro Único e Bolsa Família, com a revisão do Decreto do Cadastro Único e publicação da portaria de gestão dos processos de cadastramento.

Para as ações de qualificação foram necessários acordos e negociações internos, externos e com toda a rede de implementação. Primeiramente com o agente operador Caixa para a disponibilização dos microdados do Cadastro Único ao Ministério, depois com os municípios e estados para a articulação das ações de inclusão e atualização de famílias e pessoas de baixa renda, com metas de alcance de cobertura, a partir da assinatura de termo de adesão e criação de incentivo financeiro para cada família incluída/atualizada no Cadastro Único. Essas mudanças tiveram o apoio da cúpula do Poder Executivo, dada a importância estratégica para o presidente da República da implementação coordenada do Bolsa Família e da sensibilização do tema da transferência de renda para alívio imediato da pobreza na opinião pública.

Também se destaca o papel do IPEA e IBGE nos estudos e dimensionamento da pobreza no Brasil, com o apoio na elaboração e divulgação das estimativas de pobreza em cada município a partir dos dados do CENSO, sendo uma variável de aprendizado relevante na medida em que são instituições importantes ao debate da comunidade epistêmica referente ao combate à pobreza no Brasil.

Outro fator de aprendizado foi a apropriação da base de dados do Cadastro Único pela equipe técnica do Departamento do Cadastro Único, estudando seus desafios, limitações e potenciais de melhoria, não apenas por uma questão tecnológica (sistema e qualidade das informações armazenadas), mas também uma reflexão quanto à manutenção e sustentabilidade de um fluxo efetivo de processamento: identificação das famílias, realização de entrevistas, digitação de dados e constante atualização - por quem, com que frequência e a partir de que regras? - Essas indagações encontram resposta na decisão de implementação descentralizada, focada na ação municipal, com o apoio financeiro do Governo Federal; sistema, formulário e capacitação nacionalmente padronizados; e institucionalização formal das regras e responsabilidades de cada ente. A fala abaixo de um dos entrevistados, aponta essa apropriação técnica do conteúdo do Cadastro Único:

A equipe técnica foi para o Rio conhecer o sistema, validar requisitos e ver se era aquilo mesmo... e aí foi internalizando essa coisa do sistema, recebendo base, vendo como é que tava o dado, criticando esse dado... aí via que tinha muito dado ruim e muita multiplicidade cadastral, multiplicidade de número de NIS... a gente teve que fazer análises e validações paralelas assim para fazer tratamento desse dado, para qualificar essa base. A gente foi qualificando-a entrando no sistema e também analisando por fora as necessidades de melhoria de procedimentos que deveriam ser implementadas.

(Fonte: Entrevistada 2)

Em resumo, neste período, o desenho do Cadastro Único se consolida em torno das seguintes premissas:

a) municípios como protagonistas das ações de inclusão e atualização cadastral, incluindo recebimento de incentivo financeiro para essas ações (primeiro desenho do IGD), dado o resultado satisfatório da ação massiva de qualificação realizada em 2005 e 2006. Essa institucionalização se formaliza pelas portarias de adesão dos municípios e estados, legislação do IGD e revisão do Decreto do Cadastro Único;

b) consolidação do público-alvo efetivo do Cadastro Único, sua forma de identificação e controle: famílias são identificadas em cada território, são entrevistadas e preenchem um formulário que posteriormente será digitado no sistema. Todos os dados são autodeclarados

pela família no momento do cadastramento, incluindo renda, com posterior checagens por meio de ações de cruzamentos de dados (auditorias e averiguações cadastrais);

c) redirecionamento do papel da CAIXA como agente operador e não gestor do Cadastro Único, mediante acordos e negociações de estabelecimento de rotina de recebimento de dados do Cadastro Único, divisão de responsabilidade e cláusulas contratuais mais claras. Ministério é o gestor federal do Cadastro Único e Caixa o agente operador com propriedade intelectual sobre o sistema desenvolvido para a inclusão e atualização de dados no Cadastro Único.

Destaca-se também a apropriação e uso de informações, com a formação de uma equipe técnica especializada para conhecer a base do Cadastro Único e promover ações de melhorias. Isso refletiu no desenvolvimento de uma nova versão do formulário e sistema de cadastramento, coordenado por meio de reuniões técnicas com diversas áreas e consulta pública, sintetizando a abordagem cooperativa de atuação da coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ e aprendizado intra coalizão, para propor melhorias ao Cadastro Único. Por isso, a mudança desse ciclo ocorre por meio de um fluxo gradual de implementação, que se consolida em 2010.

Durante este período, observa-se, conforme a tipologia de Nohrstedt e Weible (2011), que há exemplos de elementos causais de mudanças significativas: mudanças na composição da coalizão (direção e liderança legal do Ministério do Desenvolvimento Social é ocupado por atores da coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’), redistribuição dos recursos (fontes orçamentárias próprias com um Ministério recém-criado, o Cadastro Único tem a ação orçamentária 6414), oportunidade para acessar novos caminhos políticos (dada a prioridade política do combate à pobreza com apoio do Poder Executivo Federal e da opinião pública para a pauta do Programa Fome Zero).

Estes fatores foram identificados na análise documental e reforçados por meio dos questionários, onde foram apresentados aspectos importantes para a escolha do Cadastro Único neste período de consolidação, como instrumento de identificação das famílias de baixa renda, sobretudo do Bolsa Família. Os fatores foram: base única, qualidade do formulário, implementação descentralizada e capilaridade, ações de focalização, autodeclaração e manutenção de uma equipe especializada, como potencialidades para a escolha e consolidação do Cadastro Único.

Pontua-se também que o desenho autodeclarado das informações do Cadastro Único, e não preditores e testes de meios para a renda, sempre foi defendido como opção mais adequada, dada a simplificação e clareza do processo de cadastramento e transparência no critério de seleção dos programas sociais pelos atores que ocupavam as posições de liderança do

Ministério do Desenvolvimento Social, conforme aponta (Paiva et al, 2013, p. 36 e 37, grifos nossos):

Ao contrário, a adoção da renda declarada, com todos os seus riscos, tornaria fácil a comunicação com beneficiários, daria transparência à concessão e manutenção de benefícios e permitiria ações claras de controle, tanto do ponto de vista social quanto governamental. A renda declarada foi associada à combinação de outros aspectos do desenho voltado para manter a boa focalização do programa. Primeiramente, deve-se destacar a **existência de estimativas de atendimento em nível local**, que funcionam como limites (ressalte-se, flexíveis) para o número de beneficiários em cada cidade. Às estimativas, está associada a publicidade em torno dos beneficiários, de maneira a facilitar o controle social do programa. Estes dois traços criam certa pressão sobre a gestão municipal no sentido da boa focalização. Além disso, o programa brasileiro adotou **ações periódicas de checagem dos dados do CadÚnico a partir do cruzamento com outros registros administrativos do governo federal.**

[...]

Há ainda um aspecto de maior relevância a ser mencionado. No debate entre os defensores de benefícios focalizados e benefícios de natureza universal, frequentemente surge a crítica de que os procedimentos de focalização voltam-se mais para a exclusão dos não elegíveis do que para a inclusão dos elegíveis. **Pode-se dizer que, desde o início, a maior preocupação relacionada ao PBF foi a inclusão dos elegíveis** e que seu desenvolvimento o levou rapidamente a preocupar-se com a segurança de renda entre os mais vulneráveis – isto explica a expansão das metas de cobertura e, mais recentemente, a adoção da regra de permanência.

Na citação acima, observa-se a defesa ao modelo focalizado a partir da renda, dada a transparência da regra (mais simples) por questão de comunicação e transparência, e o foco na inclusão dos elegíveis (alcance das metas de cobertura e mitigar erros de falso negativo).

Em 2008, iniciam-se os estudos para o desenvolvimento da Versão 7 dos formulários e sistema do Cadastro Único, que segue até a sua implantação em 2010, fechando esse processo de mudança institucional e consolidação do desenho do Cadastro Único. Destacam-se que a construção do novo formulário e sistema foi realizada forma conjunta com diversos atores, por meio de realizações de oficinas e reuniões técnicas (informado pela entrevistada 2), mas com o papel de liderança do departamento do Cadastro Único (Ana Vieira era diretora substituta do Departamento do Cadastro Único neste período):

A Ana Vieira tinha muita autonomia, mas principalmente muita propriedade. Ela conseguia pensar no todo e tomar a decisão. E a Ana sempre gostou muito dessa coisa de compartilhar responsabilidades, então a Versão 7 foi construída e coordenada por ela, mas com a participação de todos, inclusive desenvolvimento do sistema. Então se a gente não conseguiu decidir ali... Ah vamos levar para as oficinas... a gente faz quatro, cinco, seis... quantas forem necessárias... com departamento inteiro e também com o Ministério... a gente chamava SENARC, SNAS, SESAN, municípios, estado, programas usuários... a gente fazia os grupos dentro das oficinas, colocava aqueles mesmos problemas, requisitos e todo mundo tinha que opinar! Então sempre foi DECAU liderando e impulsionando. As oficinas eram grandes... aconteciam uma a cada 3 meses... e durava de 2 a 3 dias... sistematizávamos em relatório. Validávamos vários requisitos e casos de uso na oficina. Também tinha IPEA, IBGE...

Nas entrevistas foi pontuado o papel de liderança à frente do Departamento do Cadastro Único como empreendedora de ideias, mas também mediadora de acordos e negociações com os demais atores, ilustrado a atuação tanto como principais, *policy entrepreneurs* e *policy brokers*, conforme apresentação na subseção anterior.

Nos aspectos de aprendizado entre atores e coalizões, pontua-se o papel do IBGE e IPEA com autoridade técnica para apoiar o desenvolvimento de um novo formulário e sistema, além dos atores da assistência social, transferência de renda e segurança alimentar, reforçando o uso de estratégias de coordenação colaborativa.

De eventos internos para a implantação da nova versão do Cadastro Único conhecida como Versão 7 (V7), destaca-se também a estratégia de capacitação de multiplicadores (entrevistadores e digitadores, dada a mudança de conceitos e operacionalização da V7), relevante para a institucionalização da rede de municípios e estados, quanto às novas regras, procedimentos e processos alinhados a essa mudança.

Neste período, as auditorias dos órgãos de controle versavam suas recomendações e determinações em torno das análises de qualidade da base de dados (identificação de duplicidades de chaves únicas, como NIS e CPF; endereços incompletos; dados de identificação; entre outros), ações de cruzamentos de dados de renda (utilizando principalmente a base de dados sobre a situação do emprego e trabalho, organizada pelo Ministério do Trabalho e denominada Relação Anual de Informações Sociais - RAIS), apontamentos para implementar indicadores de desempenho (como taxa de processamento, cobertura, duplicidade de NIS), revisão cadastral periódica (atualização cadastral a cada dois anos), solicitação de fluxo de ressarcimento de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) pagos indevidamente e constatados por meio de cruzamento de dados. A partir de 2008, os órgãos de controle passam também a acompanhar as ações de implementação da nova versão do formulário e sistema do Cadastro Único (Versão 7), sendo um importante fator de pressão externa para acordo/negociação com a CAIXA, conforme foi pontuado pelos entrevistados.

Nos relatórios da CGU, a recomendação abaixo, referente as melhorias a serem implementadas que já estavam em curso no projeto Versão 7, ilustra esse apoio como pressão para a negociação (BRASIL, 2008):

Adequar o sistema automatizado de cadastramento e manutenção dos dados das famílias de baixa renda no CadÚnico (off-line) para operar de forma on-line, visando a verificação de forma instantânea das alterações/atualizações dos dados das famílias beneficiárias, realizadas pelo gestor local (p. 195);

Criar mecanismos de cruzamento de bases de dados de posse do próprio agente operador, visando cotejar as informações do CadÚnico para averiguar a veracidade das informações declaradas (p. 208).

Este conteúdo dos relatórios foi importante como estratégia de negociação e pressão para o cumprimento do cronograma de implantação da Versão 7 do Cadastro Único com o agente operador, dado que o sistema era parte das últimas etapas do processo que consistia no desenvolvimento do novo formulário, capacitação de entrevistadores (metodologia de multiplicadores, onde governo federal capacita estados e estados capacitam municípios), desenvolvimento do sistema e capacitação dos operadores.

Também se destaca o suporte da CGU para as ações de controle realizados por meio das ações já rotineiramente realizadas pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), como a Averiguação Cadastral, reforçando o compartilhamento da visão sobre o modelo de focalização com checagens periódicas e apoio a implantação da Versão 7, com várias melhorias ao processo de cadastramento:

Os controles internos implementados pelo gestor para sanar as falhas detectadas nas ações de controle realizadas pela CGU no exercício de 2009, inerentes à execução do Programa Bolsa Família, foram considerados adequados. No entanto, haja vista os resultados dos trabalhos de auditoria em comento, merece registro a ocorrência de algumas das recomendações que ainda estão em fase de implementação, como: Projeto CadÚnico 7, a implementação de aprimoramentos no processo de cálculo do IGD, a regulamentação da Lei nº 12.058, de 13.10.2009 e à crítica periódica entre os dados do CadÚnico e do SISOBI, que exigem do gestor da Senarc aprimoramentos nos seus controles internos. Tais implementações são de fundamental importância para as melhorias necessárias, de modo que o Programa cumpra com mais eficiência o seu propósito. (BRASIL, 2009b, p.22)

Em 82% dos municípios fiscalizados existiam dados cadastrais no CadÚnico desatualizados, em especial, quanto ao endereço domiciliar e à composição familiar. [...] Pelo exposto, verificamos que o gestor está empenhado na busca de soluções visando à melhoria do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. No entanto, persistem registros cadastrais inconsistentes na base de dados que, segundo a Unidade, somente serão solucionados após a implementação total da Versão 7 do CadÚnico, prevista para o final de 2011. (BRASIL, 2010b, p. 14)

[...]

Destacamos como providência de significativo impacto na gestão a implementação do CadÚnico 7, iniciada em 13.12.2010, que permitirá aos municípios realizar o cadastramento e a manutenção dos dados das famílias de baixa renda, por meio de aplicação on-line, utilizando tecnologia web e de software livre; com essa nova versão o gestor espera aumentar a fidedignidade das informações e atender às recomendações da CGU.

(BRASIL, 2010b, p. 25)

Em nenhum relatório de análise de prestação de contas da CGU neste ciclo, a situação de contas aprovadas com ressalva foi para o Departamento do Cadastro Único, dado que as inconsistências e fragilidades quando apontadas referiam-se a operações do Bolsa Família

(pagamento, contrato com a Caixa e condicionalidades), mesmo que indiretamente refletissem em ações de atualização nos dados registrados no Cadastro Único pelos municípios.

Nos relatórios do TCU, as determinações estavam em linha de solucionar e mitigar ocorrências de inconsistências na base de dados anteriores a implantação da Versão 7 (sistema de cadastramento totalmente online que resolveria parte das duplicidades identificadas, dado os controles da entrada do dado) e realização de críticas periódicas a partir de cruzamento de dados (indicando bases de renda formal de trabalho, benefícios previdenciários e assistenciais e óbito).

Destaca-se o Acórdão 906/2009 do TCU, que foi uma “auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) nos sistemas informatizados que suportam a operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais e o pagamento dos benefícios a ele vinculados” (BRASIL, 2009a, p. 1). Foram avaliados diversos aspectos quanto à conformidade do Cadastro Único a partir da análise e cruzamento de bases de dados e realização de entrevistas com gestores nacionais e aplicação de questionários com os gestores municipais. Foram recomendadas e determinadas ações referentes à realização de capacitação, melhorias ao suporte de atendimento (0800), qualificação na coleta e atualização de dados de endereço, criar relatórios no sistema e novas funcionalidades, além de análise e tratamento de casos específicos de inconsistência de informação cadastral (como duplicidade e documentação inválida) e divergência de informações de renda, obtidas pelo cruzamento com as bases de dados de óbitos, veículos (Renavam), benefícios do INSS e renda do trabalho (CNIS) e políticos eleitos. Também foi solicitada a implantação de uma política de controle de acesso ao CadÚnico, além de regras para senhas e acesso aos sistemas, e mudanças no detalhamento contratual com a Caixa, questões referentes à segurança da informação no sistema do Cadastro Único.

Pela amplitude de determinações, esse acórdão teve importância significativa no andamento das melhorias do Cadastro Único, em especial, a implantação da Versão 7. Além do mais, dada a diversidade das determinações resultantes de achados de cruzamentos de dados, conforme observa-se no documento Relatório de Gestão 2009, a Senarc implementou sistema específico, em julho/2009, chamado Sistema de Monitoramento de Auditorias do CadÚnico (Simac) para que os municípios pudessem analisar os achados dessa auditoria e responder questionário, quanto aos casos de indício de informações de renda incorreta, com o objetivo de gerar evidências para argumentação com o TCU:

De posse desses possíveis indícios de irregularidades, a Senarc desenvolveu e disponibilizou aos municípios o Simac, sistema que conta com questionários a serem preenchidos pelos municípios para cada família identificada nos cruzamentos

supracitados. Foi orientado aos municípios, por meio da Instrução Operacional nº 31, de 17 de julho de 2009, reeditada em 04 de janeiro de 2010, que realizasse visitas domiciliares para coleta e checagem dos dados dos integrantes de tais famílias e, posteriormente, preenchesse os questionários complementares disponibilizados pelo Sistema. Os dados coletados pelo município e a documentação gerada no processo de averiguação das informações ficam, então, à disposição do TCU para o acompanhamento das recomendações emitidas pela equipe de auditoria. [...] Desse modo, para as famílias identificadas nos indícios de irregularidades acima citados optou-se por aliar, à verificação e à atualização cadastral, a coleta de informações mais detalhadas no Simac. Tal opção derivou da necessidade de melhor qualificar os dados apurados pelos municípios e avaliar mais minuciosamente o custo-benefício do cruzamento do CadÚnico com determinados registros administrativos. Como exemplo dessa última necessidade, tem-se casos em que a apuração da condição socioeconômica das famílias identificadas na auditoria demonstraram que havia desatualização ou problemas nos registros utilizados para avaliar a qualidade do CadÚnico. Alguns desses casos foram apurados mesmo antes da divulgação da relação destas famílias aos municípios e do funcionamento do Simac, dada sua gravidade. [...]

Com efeito, os casos confirmados permitem um aprimoramento do Cadastro Único, mas o nível de ocorrências não confirmadas até então aponta a necessidade de maior zelo na realização e, sobremaneira, na divulgação dos resultados de potenciais irregularidades identificadas por cruzamento de registros administrativos. Em outros termos, faz-se preciso avaliar previamente a qualidade das bases de dados utilizadas como referência para a averiguação dos dados do CadÚnico, tal como de outros registros administrativos. O exame dos processos de coleta e manutenção dessas fontes de dados administrativas, de modo a verificar seu grau de aderência e conformidade às normas e padrões de qualidade, é requisito fundamental para o estabelecimento do padrão de referência em comparações dessa natureza. Após a finalização da auditoria pautada no Simac, em maio de 2010, a Senarc procederá à análise mais detida do custo-benefício da averiguação dos resultados dos cruzamentos de cada uma das bases de dados como mecanismo de qualificação do Cadastro Único. (BRASIL, 2009a, p. 50)

O questionário do SIMAC e as ações específicas de fiscalização tinham o objetivo de avaliar a efetividade do uso de determinadas bases de dados para as ações de identificação de omissão ou subdeclaração de renda, à exemplo, a base do RENAVAL, que se refere aos proprietários de veículos no Brasil. Esse cruzamento resultou na identificação de diversos indícios de fraude e uso indevido do nome de pessoas de baixa renda como proprietárias (casos de “laranjas”), fato detalhado com situações reais no relatório de gestão da Senarc, ou seja, a irregularidade não estava na base do Cadastro Único. O fator qualidade das bases utilizadas no cruzamento é ponderado pela Senarc nos documentos analisados. O resultado do SIMAC, com a indicação desse tipo de fraude pelos municípios, subsidiou o uso da informação para fins políticos, dada a negociação com os órgãos de controle, a partir das evidências do questionário, dos limites de usabilidade de bases patrimoniais para verificação de *proxy* de renda. Esse foi um exemplo de coordenação de uso de informações onde observou-se conciliação de diferenças metodológicas típico em coalizões colaborativas. Além do mais, ilustra o uso de informações quantitativas para gerar esse aprendizado mútuo, para além dos argumentos qualitativos.

Para as demais determinações do TCU de qualificação da entrada e manutenção dos dados e do sistema de cadastramento, a Senarc informou que seriam resolvidas com a implantação da Versão 7, ponderando as dificuldades de desenvolvimento e prorrogação de responsabilidade da Caixa (atrasos e prorrogações recorrentes), mesmo com todas as definições já realizadas.

Neste ciclo, em relação às análises que categorizam os possíveis usos da informação conforme preconizado anteriormente com base na discussão sobre o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e *Social Construction and Policy Design* (SCPD), apresenta-se os seguintes exemplos:

- Uso instrumental: Indicadores de desempenho solicitados pelo TCU, acompanhados pela CGU e monitorados pela secretaria pelos relatórios de gestão;
- Uso político: Resultados apontados pelos municípios na análise do cruzamento de dados realizado pelo TCU com a base do RENAVAL e Cadastro Único: os casos de “laranjas” apontados indicam que a base não é qualificada para cruzamento. A discussão quanto ao uso dessa base retorna no ciclo de contestação, com o argumento de que apesar das limitações ainda é uma *proxy* de renda relevante. Neste ciclo, as divergências são compatibilizadas metodologicamente;
- Uso para aprendizado: Resultado da atualização e qualificação cadastral realizada nos primeiros anos do Cadastro Único com apoio dos municípios: confirma o acerto do desenho descentralizado e dados autodeclarados pelas famílias no momento do cadastramento, o que foi apoiado pelos órgãos de controle como estratégia adequada de qualificação.

Para a construção social de público-alvo, observou-se os dois agrupamentos usuais da literatura para a população em situação de pobreza (PIERCE et. al., 2014): dependentes e desviantes.

Para a classificação de “dependentes” foram categorizadas concepções referentes à importância de ter mecanismo de identificação e cadastramento simples e acessíveis à população mais vulnerável, como a autodeclaração das informações do Cadastro Único pelo responsável pela unidade familiar, dado o histórico de privação de acesso à bens, serviços e direitos, além do necessário alcance das metas de cobertura cadastral para ampliação do Bolsa Família.

Na classificação de “desviantes” foram categorizadas principalmente as questões de focalização e realização de cruzamentos de dados rotineiros para a identificação de casos de omissão e subdeclaração de informações, como mecanismo de controle para que os benefícios de programas sociais cheguem aqueles que realmente precisam, concepção mista que aponta os “merecedores” aqueles que realmente estão em situação de pobreza e vulnerabilidade.

4.3.2 – Ciclo 2011 a 2015: Busca ativa e ampliação do uso do Cadastro Único

Com a mudança presidencial em 2011 e início do mandato da presidenta Dilma, umas das prioridades de governo foi o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) com foco no combate à extrema pobreza (famílias com renda familiar per capita de até R\$ 70,00) por meio de três eixos: acesso a serviços, garantia de renda e inclusão produtiva, instituído pelo Decreto nº 7492, de 02 de junho de 2011. Esse foi um evento externo importante para a ampliação do uso do Cadastro Único pelas diversas políticas públicas de combate à pobreza e desenvolvimento social, para além do Bolsa Família, relevante neste ciclo.

Neste período ocorreu também a migração massiva dos municípios para operação do Sistema do Cadastro Único versão 7 (iniciada em dezembro de 2010⁷⁶, no ciclo anterior, mas finalizada em 2014). Os municípios migravam de forma escalonada para a nova versão após a realização de capacitação do novo formulário para os entrevistadores, capacitação do novo sistema aos operadores, indicação de usuário máster (aquele responsável por cadastrar outras pessoas e realizar manutenções nas informações da família), liberação de acesso de consulta ao sistema novo e afirmação de que tinham acesso à internet banda larga suficiente para operar o sistema. Até final de 2011, a nova versão havia sido implantada em 97,5% (5.451) dos municípios (BRASIL, 2011)⁷⁷.

O estímulo do Plano Brasil Sem Miséria para o desenvolvimento e fortalecimento de políticas sociais integradas representou um aumento expressivo do número de programas usuários do Cadastro Único, dado que essa era a premissa da ação: a porta de entrada para as ações parte do plano seria o Cadastro Único. Além do uso por políticas sociais que focavam em outras dimensões da pobreza para além da renda.

Conforme fala do entrevistado 4: “Muitas ideias e propostas circulavam em torno do Plano Brasil Sem Miséria, mas nem todas ficavam em pé. A realidade se impõe. As ideias que

⁷⁶ Em outubro ocorreu a migração de alguns municípios que participaram do piloto de testes.

⁷⁷ Os últimos municípios a migrarem para a Versão 7 foram Buritirama/BA, em 8 de fevereiro de 2014, e Bonfim/RR em 26 de abril de 2014. A demora ocorreu devido à problemas de conectividade e acesso à internet.

ficavam em pé eram aquelas que mais se aproximavam da estrutura já consolidada do Bolsa Família e Cadastro Único”, por isso o plano representa essa continuidade e aperfeiçoamento a própria trajetória do Cadastro Único: seu reconhecimento refletido no crescimento do nº de programas usuários e busca ativa de famílias não cadastradas, sobretudo GPTE.

O reconhecimento do Cadastro Único como instrumento qualificado de identificação e caracterização da população de baixa renda, com uma versão do sistema de cadastramento *online* em todos os municípios brasileiros (V7), permitiu que o Cadastro Único fosse definido como a porta de entrada de todas as ações do Plano Brasil sem Miséria. Há a premissa da perspectiva do *Social Construction and Policy Design* (SCDP) sobre o ambiente político: políticas públicas criam políticas futuras, em outras palavras, um ambiente favorável de consolidação do Cadastro Único e reconhecimento como ferramenta qualificada, presente em todos os municípios brasileiros, com cadastramento permanente (para inclusão e atualização cadastral) e um sistema online e robusto para consulta e disponibilização de extração de dados aos programas usuários. Esses fatores foram a ponte para a implantação da estratégia de coordenação das políticas sociais nas múltiplas dimensões da pobreza, conforme desenho do Plano Brasil Sem Miséria.

Interessante ponderar que a busca ativa, com a identificação de famílias dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) e ampliação do uso do Cadastro Único pelos diversos programas sociais são mudanças que afetam aspectos secundários do sistema de crenças da coalizão, afetando aspectos periféricos do desenho do Cadastro Único, sendo apenas incrementais (*minor*), mas reforçam a preocupação da coalizão dominante: eliminar os erros de exclusão de famílias de baixa renda (ou seja, os falsos negativos), destacando a construção social como variável impulsionadora de mudança, mesmo que pequena, ao desenho do Cadastro Único.

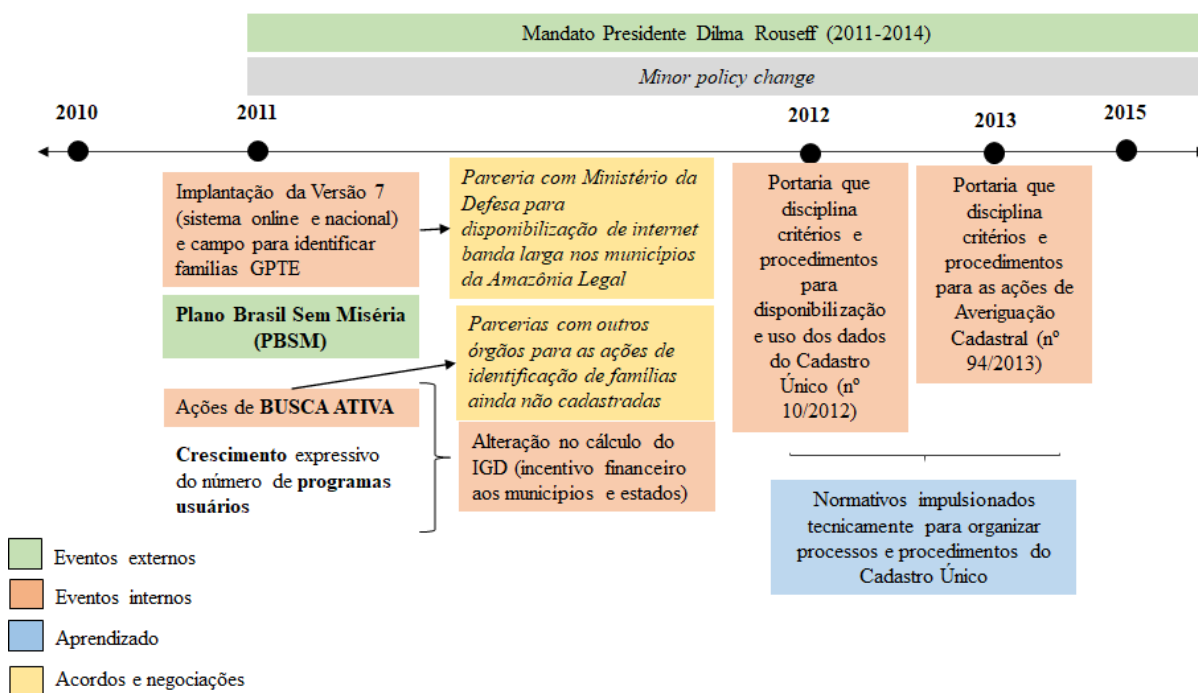
Para a busca ativa, foi necessário estabelecer estratégias, normativos e parcerias para o alcance da cobertura cadastral (nesse período, criou-se o slogan do Cadastro Único: Conhecer para incluir), com atenção as vulnerabilidades específicas de algumas populações, como comunidades ribeirinhas, por exemplo, que vivem em áreas de difícil acesso. O foco era de que o ‘Estado fosse até onde o cidadão está’ (BRASIL, 2014).

Para além de estratégias focalizadas na população em situação de extrema pobreza, também passaram a utilizar as informações do Cadastro Único os programas universais que precisavam ampliar o acesso e cobertura à população mais vulnerável, muitas vezes ainda invisíveis ao poder público, como o caso do Programa Luz para Todos e Água para todos. O

objetivo dessas ações era levar luz e água para todos, em especial, as famílias mais vulneráveis e em áreas de difícil acesso.

Conforme figura a seguir, dentre os eventos internos de aperfeiçoamento, o foco passa a ser o combate aos erros de exclusão, por meio das ações de busca ativa, sobretudo com a identificação de grupos populacionais tradicionais e específicos, e a implantação da Versão 7 do Cadastro Único (sistema online de cadastramento). Foi ampliado o incentivo financeiro aos municípios de forma a apoiar as ações de inclusão e atualização de todas as famílias com perfil Cadastro Único (até meio salário mínimo) e não apenas perfil de renda do PBF (como era anteriormente).

Figura 14 – Ciclo de ampliação do uso do Cadastro Único – 2011 a 2015



Fonte: Elaboração própria

Para efetivar a busca ativa foram necessários acordos e negociações por meio de parcerias com órgãos como os agentes da assistência técnica e extensão rural e agentes comunitários de saúde, por exemplo, tanto em âmbito federal, como instruções para que também fossem replicadas em âmbito estadual e municipal, reforçando mais uma vez uma atuação colaborativa da coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’, promovendo as estratégias ganha/ganha entre as coalizões e suas respectivas pautas.

Das ações de aprendizado, segue-se a publicação de portarias e instruções normativas que disciplinam processos internos e de gestão, como o acesso aos dados do Cadastro Único e

as ações de Averiguação Cadastral (normativos impulsionados pelas equipes técnicas para amparar melhor as rotinas já realizadas):

- a) Portaria de acesso aos dados do Cadastro Único em 2012: dada a demanda crescente de dados e informações dos programas usuários, era necessário estabelecer regras específicas de assinatura de termos de sigilo e proteção dos dados pessoais das famílias. Também foi fator externo ao subsistema de pressão a Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), apontando a transparência como regra e o sigilo como exceção.
- b) Portaria de Averiguação Cadastral em 2013: apesar do processo ser realizado desde 2005 e em linhas gerais estar previsto no Decreto do Cadastro Único (nº 6135/2007), as etapas para cruzamento de dados, envio aos municípios para checagem e atualização cadastral e respectivas repercussões nos benefícios e serviços que utilizam os dados do Cadastro Único não estavam descritos em portaria, apenas em instruções operacionais que mudavam a cada processo anual.

Quanto à atuação dos órgãos de controle, destaca-se pela CGU o envio de recomendações para que fosse criado mecanismos de cruzamentos de bases de dados de posse do próprio agente operador, para averiguar a veracidade das informações declaradas, diminuindo-se o tempo das ações:

Recomendação 3: Criar mecanismos de cruzamento de bases de dados de posse do próprio agente operador, visando cotejar as informações do Cadastro Único para averiguar a veracidade das informações declaradas; e manter gestões junto aos diversos órgãos do Governo Federal para acesso a bases de dados, com o objetivo de avaliar a veracidade das informações acerca da renda declarada, minimizando, dessa forma, os desvios do atendimento da finalidade do Programa.

Providência do Gestor: A Unidade vem adotando medidas com vistas a garantir a qualidade das informações cadastrais registradas no Cadastro Único, por meio de procedimentos de auditorias onde são cruzados os dados do Cadastro Único com informações contidas em outros registros administrativos, a fim de identificar possíveis incorreções e, com isso, promover sua atualização.

(BRASIL, 2012, p.12)

[...]

Cabe esclarecer que a realização desses cruzamentos veio ao encontro da recomendação emitida por esta CGU, durante a execução dos trabalhos de fiscalização realizados nos municípios, para que a SENARC implementasse mecanismos de cruzamento de informações da base do Cadastro Único com outras bases de dados de outros órgãos do Governo Federal, visando avaliar a veracidade das informações acerca da renda declarada, minimizando, dessa forma, os desvios dessa espécie.

(BRASIL, 2012, p.12)

No trecho acima, observa-se o reconhecimento por parte da CGU da importância dos mecanismos de cruzamentos de dados do Cadastro Único com outros registros administrativos,

sendo um importante apoio para as ações já realizadas pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), um exemplo de coordenação colaborativa entre coalizões.

A partir de 2014, observa-se uma tentativa da CGU de separar casos que teriam indício mais forte de fraude (subdeclaração de informação, considerando a data entre o que foi informado no Cadastro Único e a data da outra base de dado), em comparação aos casos de omissão, que seriam desatualizações entre cadastros (BRASIL, 2014b, grifos nossos), reforçando a necessidade de demarcar casos com evidência maior de serem fraudes:

No critério de omissão de renda, foram encontradas 227.713 famílias com indícios de renda acima do permitido. Já para o critério de subdeclaração de renda, foram encontradas 436.453 famílias com indícios de declaração falsa de renda familiar. **A partir desses resultados recomendou-se à Senarc que bloqueasse os benefícios do PBF concedidos às famílias identificadas com renda per capita familiar superior à permitida pela legislação para a permanência no Programa, além de inserir as famílias beneficiárias que subdeclararam a renda na última atualização cadastral em processo específico complementar à Averiguação Cadastral de 2014.** Com bases nessas informações e recomendações, em 22 de outubro de 2014, por meio do Ofício nº 7137/SENARC/MDS, a Senarc/MDS informou que das 664.166 famílias apontadas pela CGU, 660.172 estavam com situação cadastral igual a “CADASTRADA”, das quais 372.221 famílias fizeram parte do processo de Averiguação Cadastral 2014 e 25.718 famílias estavam no processo de Revisão Cadastral 2014. Informou ainda, que das 262.233 famílias restantes, 211.031 permaneciam como beneficiárias do PBF e que essas famílias já constavam do público que seria analisada na Averiguação Cadastral 2015. Entretanto, tendo em vista a manifestação da Senarc/MDS, das 664.166 famílias apontadas com indícios de renda per capita acima da permitida pela legislação, 372.221 famílias foram incluídas no Processo de Averiguação Cadastral de 2014 e 211.031 famílias no Processo de Averiguação Cadastral de 2015. Do restante, **25.718 estavam no processo de Revisão Cadastral, que não é o adequado para o tratamento dessa impropriedade** e 55.196 famílias a Unidade não informou qual o tratamento adotado. (p. 45)

Pelo exposto, verificou-se que ainda permanecem famílias beneficiárias do PBF, apontadas com **fortes indícios de recebimento indevido nas ações de controle realizadas pela CGU, citadas anteriormente, sem terem passado por qualquer tratamento para a confirmação das impropriedades.** (p. 46)

Entendimentos diversos dos expressos pela CGU nas recomendações decorrentes de fiscalizações do PBF, ocasionando pendências pontuais na solução das questões encaminhadas para providências, sem que as divergências fossem tratadas tempestivamente e a contento. O tratamento intempestivo dos apontamentos, por razões diversas, também são causa de pendências no atendimento de recomendações do Controle Interno. (p. 46)

Resposta do gestor

Esclarecemos, primeiramente, que a atualização cadastral é o procedimento adequado e definido em legislação para o tratamento de informações cadastrais desatualizadas ou com indícios de inconsistências. Conforme define a Portaria Senarc/MDS nº 94, de 4 de setembro de 2013, a Averiguação Cadastral é definida 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 Cadastro Único e desencadear medidas para o tratamento das inconsistências identificadas. [...] Entende-se que, para o tratamento da inconsistência encontrada, a atualização cadastral é suficiente, na medida em que os indícios são imperfeitos e desatualizados frente à situação socioeconômica corrente das

famílias, preservando-se o caráter autodeclaratório da informação cadastral. (p. 48)

Importante destacar que a organização anual dos procedimentos de Averiguação e Revisão Cadastrais é fundamental para que as gestões municipais possam planejar suas ações ao longo do ano e terem alguma previsibilidade sobre as demandas das famílias, evitando, assim, sobrecarga de atendimento nos postos de cadastramento e equipamentos da assistência social. Assim, não é adequado que o MDS estabeleça procedimentos paralelos às ações anuais de atualização cadastral, sendo inclusive este o motivo principal do lançamento conjunto dos processos de Revisão e Averiguação Cadastral em 2015, considerando que o procedimento para o tratamento das ocorrências de ambos é o mesmo: atualização cadastral. (p. 49)

Em resumo, observa-se a manifestação formal e documentada de divergência de entendimento quanto ao tratamento dos casos identificados pela CGU com indício de renda incompatível, que já estavam nos processos de Revisão Cadastral anuais em andamento pela Secretaria. Para a CGU, o fato de já estar nessa ação não é o tratamento adequado. Por outro lado, dada a organização das ações anuais de Revisão e Averiguação coordenada com os municípios, sendo que o tratamento em ambos os casos é a atualização cadastral, para a Senarc este era sim o tratamento adequado. Um respaldo importante para a Secretaria neste posicionamento foi a Portaria nº 94/2013, que estabelece o procedimento de atualização cadastral a ser adotado na Averiguação Cadastral. Essa citação ilustra o uso de informação política, onde há os mesmos números e procedimentos metodológicos de cruzamento de dados para identificação de indícios de omissão e subdeclaração, mas com interpretações diferenciadas, argumentando e defendendo-se pontos de vistas diferentes, que em seu cerne debatem o conceito de seleção de público-alvo do Cadastro Único e os mecanismos de controle que são ou não adequados para esse instrumento, considerando seu uso pelo Bolsa Família. Neste momento, passa-se a observar uma atuação mais direcionada de atores focados no “controle e fiscalização” mais rígido para as políticas sociais, capitaneado pela CGU.

Destaca-se que o argumento do Ministério do Desenvolvimento Social reforça também a visão de focalização ampliada, em que o público-alvo é reconhecido dentro de uma realidade de volatilidade de renda e precarização da inserção laboral. Um fator que ilustra essa visão é o próprio conceito de renda familiar per capita, calculada a partir da média aritmética da renda dos seus membros, mas considerando o menor valor entre a renda do último mês e a média dos últimos 12 meses⁷⁸.

Importante ponderar que, conforme fala dos entrevistados, essa divergência foi resolvida no campo político, onde foram ponderadas as limitações dos cruzamentos de dados

⁷⁸ Para mais informações, ver Bolsa Família Informa nº 275, disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe275_Nova%20versaoV7_renda_per_capita.pdf

para identificação de fraudes (dada os possíveis erros de referência temporal e fragilidade das chaves de cruzamento). Dessa forma, o tratamento dado a todos os casos foi a inclusão nos processos convencionais de qualificação: Averiguação e Revisão Cadastral.

O TCU seguia com os acórdãos de acompanhamento do Cadastro Único e das ações do Plano Brasil Sem Miséria. Deste último, destaca-se alguns pontos que justificam a atenção dos órgãos de controle ao Cadastro Único e Bolsa Família e, principalmente, o reconhecimento da focalização do Bolsa Família (grifos nossos) apontado pelo Tribunal:

O Programa Bolsa Família é um dos programas do Governo Federal mais avaliado. Como o PBF é o maior programa de transferência de renda do mundo, ele recebe muita atenção da comunidade acadêmica e internacional. O próprio TCU já realizou auditoria operacional no PBF no ano de 2004, bem como dois monitoramentos dessa auditoria nos anos de 2005 e 2009, além de um acompanhamento em 2006. (BRASIL, 2012, p. 15)⁷⁹
O PBF é reconhecido inclusive internacionalmente como sendo o programa social com melhor índice de focalização. Portanto, as questões referentes à adesão das famílias ao programa e ao cumprimento das condicionalidades por parte dessas famílias já foram previamente avaliadas, inclusive pelo TCU. (BRASIL, 2012, p 16)

Descrições como essa ilustram o trabalho de cooperação entre a área gestora do Cadastro Único e o Tribunal de Contas da União, com ações coordenadas entre as determinações e a trajetória de implementação de melhorias no cadastro, especialmente quanto à percepção e reconhecimento da qualidade na identificação do público-alvo, dado os bons índices de focalização citados na comparação internacional. Este trabalho colaborativo entre os atores foi relevante como uma defesa no ciclo de contestação, como será visto adiante.

Neste período há também a ampliação de legislações sobre transparência e acesso à informação, estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, racionalização da gestão pública, interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre outros. Pautas que são de outros subsistemas, mas tem implicações na trajetória do Cadastro Único (especialmente no próximo ciclo).

Neste ciclo, quanto ao uso da informação, os seguintes exemplos identificados a partir das fontes de dados são ilustrativos:

- Uso instrumental: Número de famílias pobres ainda não cadastradas pelas bases de parceiros do Plano Brasil Sem Miséria: identificava-se e mobilizava-se os municípios para cadastramento junto com as parcerias de busca ativa;

⁷⁹ Acórdão 2970/2012

- Uso político: Resultados da atualização cadastral das ações de Revisão e Averiguação Cadastral, sendo fator de argumentação com a CGU, quanto ao tratamento adequado dos casos identificados com indícios de omissão ou subdeclaração;
- Uso para aprendizado: Municípios sem acesso à internet para operar a Versão 7 do Cadastro Único (principalmente os pertencentes a Amazônia Legal) - conhecimento da realidade levou a necessidade de estabelecer parcerias com órgãos como Ministério da Defesa.

Para a construção social de público-alvo, mantem-se as visões de dependentes e desviantes. Para a classificação de “dependentes” foram categorizadas concepções referentes a necessidade de busca ativa das famílias mais vulneráveis, ainda não identificadas, reforçando o papel do Estado em procurá-las e atendê-las conforme a multidimensionalidade da pobreza (foco da atuação do Plano Brasil Sem Miséria). Na classificação de “desviantes” permanecem as ações de cruzamentos de dados da Averiguação Cadastral, com destaque aos apontamentos da CGU questionando o tratamento da atualização cadastral, mas ainda assim reconhecendo-se o papel desse processo como ação continuada de qualificação do Cadastro Único (e não ponto de crítica quanto à sua capacidade de identificar e caracterizar devidamente as famílias pobres do Brasil).

4.3.3 – Ciclo 2016 a 2018: Contestação do Cadastro Único frente à prioridade de maior controle e fiscalização das políticas sociais

O ciclo de contestação marca um período de crescimento das demandas da sociedade para as ações de controle e fiscalização, além de uso de soluções tecnológicas de grandes bases de dados, com integração e interoperabilidade.

Em 2016, com a mudança presidencial, impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em que assume o vice-presidente Michel Temer, há alteração no Ministro que comandava a pasta de combate à fome e desenvolvimento social, da Ministra Tereza Campello, vinculada ao Partido dos Trabalhadores para o Ministro Osmar Terra, vinculado ao Partido Movimento Democrático Brasileiro (mesmo do Michel Temer).

Observa-se neste período a atuação mais ativa dos órgãos de controle, considerando o contexto de restrição orçamentária e necessidade de racionalização das políticas públicas.

Em maio de 2016, o Ministério Público Federal divulgou ação intitulada “Raio-X Bolsa Família”, a partir de plataforma de *Business Intelligence* para identificar indícios de recebimento indevido dos benefícios do programa, por meio da realização de cruzamento entre os dados de renda registrados no Cadastro Único e os de outras bases de dados e registros administrativos do Governo Federal como óbito, folhas de pagamento de serviço público, empresários e doadores de campanha política nas eleições. Esta ação do MPF teve enorme impacto no âmbito dos municípios e não teve nenhuma estratégia de coordenação com o Ministério e as ações de atualização cadastral já realizadas anualmente. O MPF também indicou que as prefeituras deveriam publicizar os achados, o que incluía o nome das pessoas identificadas. O uso do termo *Business Intelligence* na página da internet de divulgação da ação, sem explicação específica da metodologia aplicada e do passo a passo da geração de evidência dos indícios de fraude é um fator importante, dado o papel que soluções tecnológicas tem como legitimidade a processos e de segurança no levantamento de evidências no senso comum.

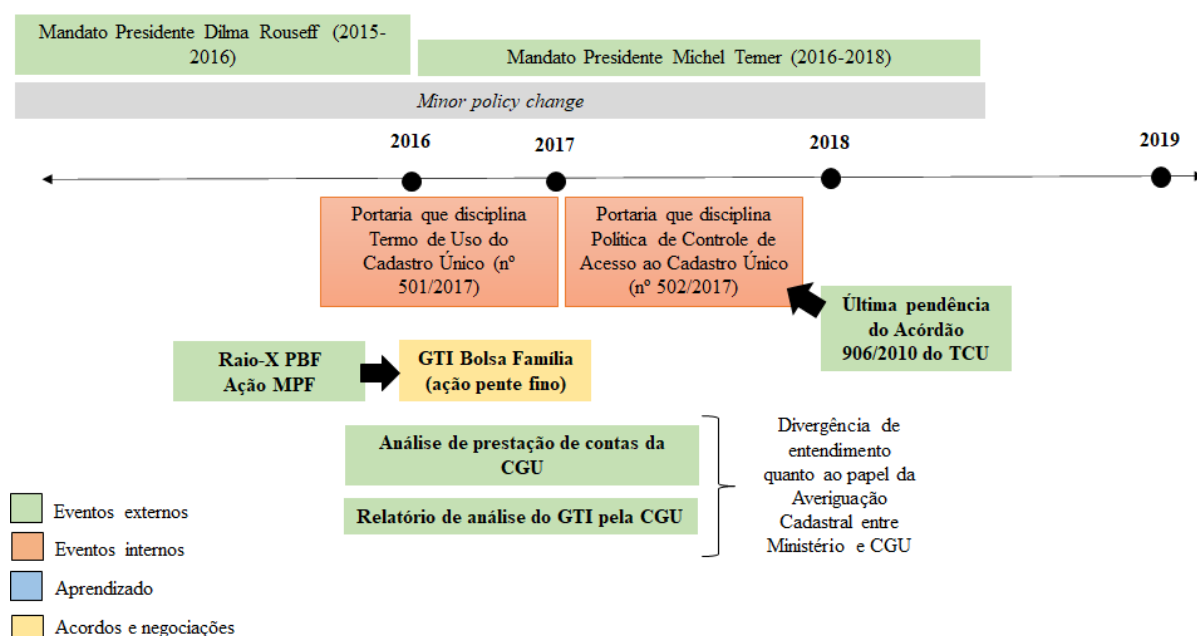
Na sequência foi instituído um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) pela Portaria nº 68/2016 para aprimorar os controles já existentes no Cadastro Único e Bolsa Família e em resposta às demandas do MPF. A primeira etapa do trabalho foi a realização de diversas reuniões e compartilhamento de experiências de cruzamentos de dados, controle e fiscalização, envolvendo diversas áreas do Ministério (MDS), Caixa, Dataprev, Ministério do Planejamento e órgãos de controle. Na segunda etapa, um novo cruzamento foi realizado em parceria com a CGU (dado que algumas bases de dados, apenas este órgão tinha acesso) e Caixa. Os resultados foram encaminhados aos municípios para a atualização cadastral com orientações descritas na Instrução Operacional nº 82/SENARC/MDS, de 18 de novembro de 2016⁸⁰.

A ação do GTI para qualificação dos dados do Cadastro Único e dos beneficiários do PBF marcou uma linha de base para a nova gestão ministerial. No cruzamento foram acrescentadas outras bases de dados para além daquelas historicamente utilizadas, como sócios de empresas (cadastro nacional de pessoas jurídicas), conforme fala do Ministro sobre o cruzamento do GTI: “Justamente pela importância do programa, vamos garantir que ele não seja contaminado pelo

⁸⁰ Conforme descrito no Relatório de Gestão 2016: “Foram utilizadas as bases de dados do Cadastro Único (junho/2016) e da folha de pagamento do PBF (julho/2016) e aquelas dos seguintes registros administrativos do Governo Federal: 1) Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2014); 2) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED (janeiro/2015 a junho/2016); 3) Sistema de benefícios permanentes e auxílios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (junho/2016); 4) Sistema de Controle de Óbitos (2002 a 2016); 5) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE (junho/2016); e 6) Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. No que tange ao PBF, foi identificado 1,1 milhão de famílias beneficiárias com inconsistências cadastrais, resultando nas seguintes providências imediatas: 654 mil famílias tiveram o pagamento de seus benefícios do PBF bloqueados até a atualização cadastral, e 469 mil famílias tiveram seu benefícios PBF cancelados em novembro de 2016.” (p. 65)

uso indevido do dinheiro público. Deve receber quem realmente necessita”, destacou o titular da pasta, Osmar Terra, nesta segunda-feira (7), durante coletiva de imprensa”.⁸¹ Importante também foi o nome dado a ação do GTI: operação pente-fino, tentando simplificar a terminologia de cruzamento de bases de dados e averiguação cadastral para melhor compreensão da sociedade.

Figura 15 - Ciclo de contestação – 2016 a 2018



Fonte: Elaboração própria

A partir de 2016, também se observa apenas mudanças em aspectos secundários do desenho do Cadastro Único (*minor*), com a ampliação do número de bases de dados utilizadas nas ações de Averiguação Cadastral e diminuição do tempo de realização dessas rotinas.

Apesar dos eventos externos de mudança presidencial com alteração de partido político e ampla demanda da sociedade por ações de combate à corrupção e maior controle e fiscalização das políticas públicas, permanece a identificação de público-alvo com base nos dados de renda autodeclarados com checagens a posteriori via cruzamento de dados.

Três eventos são relevantes neste ciclo, quanto à atuação dos órgãos de controle: (i) a operação Raio-X do MPF, coordenada pela 5ª Câmara – Combate à Corrupção; (ii) a resposta do Ministério do Desenvolvimento Social à ação do MPF e a pressão por adoção de mecanismos de controle e fiscalização mais rígidos, por meio da criação do grupo de trabalho

⁸¹ Entrevista publicada em <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/novembro/pente-fino-no-bolsa-familia-encontra-irregularidades-em-1-1-milhao-de-beneficios>, consulta realizada em 09/01/2020.

interinstitucional (GTI); (iii) e a análise da prestação de contas do ano de 2016 do Departamento do Cadastro Único por parte da CGU, com divergência de entendimentos quanto ao papel da Averiguação Cadastral para a manutenção e qualificação do Cadastro Único.

Sobre a operação Raio-X do MPF, realizada de forma independente e não coordenada aos processos de Averiguação e Revisão Cadastral (diferentemente da CGU e TCU que historicamente realizavam os cruzamentos, mas encaminhavam para o Ministério do Desenvolvimento Social para análise e envio para tratamento aos municípios), observa-se que a ação foi realizada com o uso de soluções tecnológicas, mas sem detalhes das escolhas metodológicas realizadas, conforme pontua a pesquisadora Bachtold (2017):

Ao ser procurada pela SENARC, a procuradora do Ministério Público responsável pelo estudo preferiu apresentar os resultados diretamente ao ministro. Esta reunião foi considerada desastrosa pelas pessoas com quem conversei; por mais que a equipe técnica argumentasse, a procuradora do MPF se mantinha irredutível. Segundo me foi dito em uma entrevista, a procuradora teria argumentado que “pode ser que a gente esteja errada, mas a gente erra para acertar”. Apenas quando outros órgãos foram consultados os argumentos da equipe técnica passaram a ganhar mais credibilidade. Foi-me relatado que os órgãos de controle (TCU e CGU) e a própria Polícia Federal defenderam os processos de averiguação do MDS. (p.137)

[...]

Além disso, o MPF ainda não disse quais bases foram utilizadas. Quanto à metodologia, a resposta se manteve evasiva: “Foi utilizada métrica desenvolvida pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. A partir da ferramenta *Quik View* foi possível realizar o cruzamento dos dados”. (p. 149)

Para nova gestão que assumiu o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), foi necessária a apresentação pela equipe técnica dos dados da Averiguação Cadastral historicamente realizados. Mesmo assim, o MDS precisava responder a demanda de maior controle e fiscalização e criar uma linha de base, sendo instituído um Grupo de Trabalho Interinstitucional para apresentação do histórico das ações realizadas para a qualificação do Cadastro Único e Bolsa Família e a realização de um novo cruzamento para identificação de recebimento indevido do Bolsa Família, gerando números e evidências quanto ao quantitativo de famílias que não tinham perfil para ser beneficiárias. Participaram das reuniões os órgãos de controle, Caixa, Dataprev, Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Ministério da Fazenda, Planejamento e Casa Civil, além das diversas secretarias do Ministério do Desenvolvimento Social⁸². No final, o trabalho técnico do cruzamento foi feito pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, com o apoio da Caixa e CGU.

⁸² Para mais informações:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/relatorios/relatorio_11012017/1478611065.html

A geração desses números foi um processo importante para o reconhecimento da nova gestão que assumiu o órgão quanto aos procedimentos de qualificação realizados no Cadastro Único. Dado que ações como a do Ministério Público Federal, amplamente divulgadas na mídia, tendem a acionar padrões generalizáveis de construção social a partir de casos objetivos, dada a processamento de informações e viés de confirmação, conforme preconiza a SCPD (SCHNEIDER e INGRAM, 1993).

A CGU realizou a análise da prestação de contas do ano de 2016 do Departamento do Cadastro Único e a avaliação das atividades do grupo de trabalho interinstitucional coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, encaminhando as recomendações detalhadas, bem como a manifestação da opinião da CGU quanto aos procedimentos já realizados no âmbito da Averiguação Cadastral (argumento para solicitação da mudança sugerida na recomendação):

Recomendação 1: Adotar **processo prévio de verificação das informações declaradas no Cadastro Único como requisito de validação do cadastro**, proporcionando transparência em caso de divergência com dados registrados em bases oficiais, presumindo-se a veracidade das informações ratificadas pelo cidadão.

Recomendação 2: **Disponibilizar as informações detalhadas** dos registros administrativos aos Municípios, relativas às inconsistências identificadas em processos de Averiguação Cadastral, para fins de atuação qualificada do gestor municipal.

Recomendação 3: Regulamentar critérios de geração de pendências e de invalidação do cadastro das famílias identificadas no processo de Averiguação Cadastral, incluindo o caso das famílias convocadas que não comparecem para atualização dos dados.

(Brasil, 2017b, p. 45, grifos nossos)

Entretanto, as ações imediatas **propostas possuem fragilidades por não atuarem sobre a real causa da questão**. Primeiramente, cabe destacar que as ações tomadas sob âmbito do PBF, embora necessárias, não são as mais eficazes, haja vista **o processo de atualização cadastral e o bloqueio (temporário) exigirem apenas a presença da família no CRAS para confirmação das informações e o cancelamento não implicar penalidade nem na impossibilidade de retorno ao Programa**. Além disso, os Municípios, quando da execução dos procedimentos determinados na Averiguação, não possuem informações detalhadas das inconsistências, o que prejudica a atuação tempestiva, pontual e eficaz. Ademais, **é notória a opção do MDS pelo controle a posteriori, materializado sob a figura da Averiguação Cadastral**. Essa ação, ainda que essencial, deveria servir de suporte para validação das regras do programa e apontamento de casos residuais derivados de problemas cadastrais e/ou alterações de situação das famílias enquanto beneficiárias da política. Porém, a solução é tratada como principal recurso de saneamento das inconsistências do Programa, gerando grande volume de (re)trabalho aos já deficitários Municípios, dificultando, inclusive, processos de fiscalização, que intentam a apuração de dolo no falseamento de informações, os quais serão tratados em apontamento específico.

A eficácia das ações de controle passa, obrigatoriamente, pela precisão das informações inseridas no Cadastro Único – ponto de controle essencial para mais de 30 políticas públicas. Nesse sentido, o processo de validação das informações no processo de cadastramento, o qual depende de acesso e disponibilidade de informações (bases de dados) e de infraestrutura para cruzamentos, assim como a desburocratização do processo de cadastro, com menor esforço de atualização e maior integração com outros programas, deve compor o escopo de soluções aventadas pelo

MDS. Cabe destacar, entretanto, que a proposta de qualificação do Cadastro Único não implica restrição de entrada do público-alvo das políticas dele decorrentes, sendo importante para a assistência a beneficiários de baixa renda em situação de vulnerabilidade, foco do programa.

[...]

Cabe destacar, contudo, em relação ao entendimento da SENARC, que a disponibilização de informações aos Municípios é de fundamental importância para a consistência dos dados apurados a partir do processo de Averiguação Cadastral, não se tratando de uma evolução, mas de parte indispensável para seu bom funcionamento. Assim, **a Averiguação não pode ser encarada como um processo de atualização cadastral, mas sim de verificação de veracidade, considerando o acesso e a disponibilidade às informações necessárias.** A sua indisponibilidade aos entes compromete a eficácia da Averiguação, o que não pode ser suprido pela inserção de novas fontes de dados e de sua interoperabilidade, ainda que se reconheça o caráter qualificador dessas ações.

(Brasil, 2017b, p. 46, grifos nossos)

Neste relatório, observa-se a retomada de recomendações da CGU que versam sobre divergências de entendimento sobre o papel da Averiguação Cadastral (já apontadas no ciclo anterior). As pessoas entrevistadas nesta pesquisa de doutorado informaram que a divergência do ciclo anterior foi resolvida no âmbito político, com a participação do corpo diretivo do Ministério em apontar que os procedimentos realizados estavam de acordo e adequados com a Portaria nº 94 (que estabelece a Averiguação Cadastral). Neste ciclo, a divergência de entendimento é retomada no momento de análise de prestação de contas do Departamento do Cadastro Único, tendo o posicionamento da CGU um alcance maior, pela mudança da gestão governamental e do viés confirmatório de estudos e informações que se referissem a uma visão de controle e fiscalização dos atores que assumiram a gestão do Ministério da Cidadania.

Além do mais, no entendimento da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), a autodeclaração de informações com posterior checagem (mesmo modelo adotado para as declarações de Imposto de Renda) é premissa do desenho do Cadastro Único, o que se coloca em questionamento, frente a uma recomendação de realizar batimento prévio de dados como requisito de validação do cadastro, conforme descrição da nota técnica de resposta ao relatório da CGU (BRASIL, 2017, n.p.), elaborada pela Senarc (grifos nossos)⁸³:

10. Na Averiguação Cadastral, são utilizadas fontes variadas de informações, a partir das quais são obtidos dados de emprego formal, renda e benefícios, para controle e checagem das informações prestadas pelas famílias no cadastramento. A partir do resultado dos cruzamentos de bases de dados, a relação de famílias identificadas com inconsistência cadastral é disponibilizada aos municípios para que sejam realizadas novas entrevistas para a atualização dos dados contidos no Cadastro Único. Dessa forma, **cumpra-se a determinação do Regimento Interno quanto ao zelo pela fidedignidade, qualidade e atualidade dos dados cadastrais, ao mesmo tempo em**

⁸³ NOTA TÉCNICA Nº 26/2017, elaborada pela Senarc em resposta ao relatório preliminar de análise de prestação de contas da CGU ao Departamento do Cadastro Único.

que se garante o cumprimento do fundamento legal da autodeclaração das informações.

11. O Cadastro Único foi concebido como um registro público que usa a renda autodeclarada para cômputo dos rendimentos familiares. Trata-se de um mecanismo barato, simples e efetivo, sujeito ao controle social, e alinhado às características do público-alvo do Cadastro Único, constituído por famílias pobres com vínculos precários e intermitentes com o mercado de trabalho formal e alta volatilidade de renda, devido à inserção predominante em atividades econômicas informais.

12. Em função dessa característica, as famílias mais pobres são as que não conseguem comprovar sua renda mensal. Dessa forma, em vez de apresentarem documentos como a carteira de trabalho, por exemplo, que caracterizariam ausência de renda formal, elas declaram os rendimentos informais recebidos. **Ou seja, é por meio da autodeclaração que o Cadastro Único torna-se uma fonte de dados capaz de captar os rendimentos de ambos os mercados formal e informal de trabalho, além de outras rendas, tais como doações regulares que as famílias recebam mensalmente.**

13. O modelo de autodeclaração, princípio corroborado pela presunção da boa fé, também é utilizado pela Receita Federal nas declarações de Imposto de Renda, com checagens a posteriori (malha fina) que convocam as pessoas e famílias para esclarecimentos em caso de divergências identificadas a partir de cruzamentos de dados.

[...]

74. Outra afirmação é de que “é notória a opção do MDS pelo controle a posteriori”. Contudo, até mesmo o INSS, que tem acesso livre ao CNIS, com sua ampla gama de informações, também realiza controles a posteriori, a exemplo do GTI BPC, mesmo procedimento também adotado pela Receita Federal. Ou seja, mesmo órgãos que operacionalizam grande conjunto de dados do Governo Federal mantém estruturas de controle e checagem a posteriori, não atuando de forma tempestiva e pontual.

[...]

82. Mesmo o TCU, como pode ser visto pelas determinações/recomendações contidas no Acórdão nº 1344/2017 recentemente publicado, aponta que a secretaria **indique as providências ou os controles que serão tomados e/ou apresente plano de ação para as inconsistências identificadas.** Assim, o controle interno, tradicionalmente parceiro das ações de aperfeiçoamento dos procedimentos desta secretaria, **apresenta posicionamento mais rigoroso do que o próprio controle externo, sem considerar a evolução e o aperfeiçoamento do Cadastro Único e as limitações de implementação de melhorias de ordem técnica, operacional e orçamentária, que estão fora da governabilidade desta secretaria.**

Além da autodeclaração, a Secretaria aponta a qualidade das demais bases de dados do Governo Federal (que não podem ser consideradas sempre corretas, dado que tem diferentes fluxos de inclusão e atualização de informações), destaca que as ações de Averiguação Cadastral são realizadas desde 2005, inclusive com o apoio dos órgãos de controle (destacando posicionamento do Tribunal de Contas da União ao encaminhar determinações, que solicita ‘informar as medidas adotadas’ e não direcionando a solução), a responsabilidade quanto ao sigilo das demais bases de dados utilizadas no cruzamento (ou seja, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania não pode apenas por seu interesse disponibilizar detalhes dos dados da pessoa identificada na base comparada sem a autorização do gestor desta mesma base), os desafios do Governo Federal como um todo para a implementação de uma agenda de integração e interoperabilidade de bases de dados, que foge a responsabilidade da gestão do Cadastro

Único (é uma pauta de todo o Executivo Federal) e questões conceituais e procedimentais quanto à averiguação e fiscalização.

Esses questionamentos afetam aspectos do desenho do Cadastro Único e a credibilidade de seus procedimentos, pois se referem a divergência de opinião quanto ao modelo de cadastramento (autodeclaração com checagens a posteriori por meio da Averiguação Cadastral). Conforme apontado nos resultados dos questionários e nas entrevistas, essas ações (Operação Raio-X do Ministério Público Federal e recomendações da Controladoria Geral da União) tiveram um espaço político, dada a visão da nova gestão que assumia o Ministério de que era necessário aplicar mecanismos de controle mais rigorosos entre a identificação do público-alvo e sua seleção para as políticas e programas sociais.

Observa-se que foi nesse ciclo que o Bolsa Família passou também a adotar mecanismos de checagens mensais a partir das informações de emprego declaradas no CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) antes da concessão dos benefícios do Bolsa Família. Pelos mecanismos causais de atenção pública e política, essas demandas tiveram impacto relevante na percepção do Cadastro Único, levantando dúvidas quanto à sua qualidade, caracterizando esse ciclo como um período de contestação.

No âmbito das ações do TCU inicia-se um processo de auditoria de acompanhamento anual e fiscalização contínua do Cadastro Único e dos benefícios sociais do Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), por meio de acórdãos que analisam a credibilidade das informações do Cadastro Único (atributos de completude, unicidade, validade, consistência, acurácia e uniformidade), tipologias (por meio do cruzamento de dados de trabalho formal, benefícios previdenciários, óbitos e outras informações que são *proxy* de renda, como propriedade de veículos e sócios de empresas) e casos específicos de fiscalização (com análise da data da entrevista e omissão da pessoa em declarar alguma informação de renda). Os resultados são agrupados em achados e depois em determinações que solicitam plano de ação em até 180 dias com as providências realizadas e em andamento pelo órgão gestor do Cadastro Único. O TCU reconhece as premissas e procedimentos realizados pelo Cadastro Único, inclusive a autodeclaração, conforme trecho do Acórdão 1009/2016 (grifos nossos):

106. A autodeclaração das informações prestadas pelas famílias constitui um dos fundamentos do CadÚnico. A desvantagem da autodeclaração consiste na dificuldade de comprovar a veracidade das informações. Entretanto, caso fosse exigida uma comprovação mais rigorosa, o número de famílias com acesso ao CadÚnico seria reduzido, uma vez que as famílias cadastradas são de baixa renda e a maioria não participa do mercado formal. **O controle do risco da autodeclaração ocorre por meio da atividade de Administração das**

Informações do CadÚnico, que inclui ações de averiguação, revisão cadastral e exclusão lógica (detalhadas no tópico 2.2.5).
(BRASIL, 2016, p. 5)

Relevante também é o relatório do Acórdão 2901/2018 que aponta a importância da integração das políticas e suas respectivas bases de dados, reforçando o papel da “Rede de Programas Usuários do Cadastro Único”: Avalia as políticas públicas de inclusão produtiva urbana e rural, em especial o Programa Progredir e destaca a importância do uso do Cadastro Único para seleção de público-alvo, mas também para diagnóstico da situação das famílias no nível local, conforme trecho (BRASIL, 2018b, p. 59, grifos nossos):

Quando se consideram as políticas de inclusão produtiva, tanto urbanas, quanto rurais, uma das questões que mais se destacam refere-se ao **grau de focalização dessas políticas: elas estão chegando a quem de fato mais precisa?**

Uma forma de buscar dar uma resposta a essa pergunta poderia ser por meio de cruzamentos entre os sistemas de acompanhamento das políticas públicas com o Cadastro Único, de forma a avaliar se as pessoas que estão inscritas neste Cadastro estão conseguindo receber incentivos governamentais de modo a fomentar a sua inclusão produtiva e sua emancipação.

[...]

Esse problema de desconhecimento dos gestores acerca do nível de alcance de suas políticas ao público do Cadastro Único decorre de um problema muito maior e ainda mais grave que é a **baixa cultura de compartilhamento de informações entre os diferentes órgãos do governo federal**. Não é habitual que informações sejam tratadas em conjunto e que o compartilhamento dos diversos nichos de conhecimento sirva para subsidiar a tomada de decisões conjuntas. Essas questões envolvem **aspectos de poder relacionados à posse da informação, mas também envolvem a dificuldade operacional que decorre do alto custo de extração de bases de dados públicas, o que acaba tornando tais extrações eventos ocasionais e extraordinários ao invés de atividades rotineiras e essenciais**. (p. 57)

No que diz respeito ao cruzamento das bases de políticas públicas com o Cadastro Único, **há uma iniciativa em curso na busca de resolver o problema descrito acima, a Rede Cadastro Único**, que está implantando um **espaço virtual de interação entre os dados dos programas usuários do Cadastro Único**. Trata-se de um portal gerenciado pelo MDS que **irá consolidar e cruzar, ao menos anualmente, os dados de todos os programas usuários do Cadastro Único que aderirem à Rede** (conforme entrevista com a Senarc/MDS, à Peça 53).

Segundo Nota nº 1/2018/SENARC/DECAU/CGAPI (Peça 100), a Rede tem o objetivo de permitir a construção de identidade comum, procedimentos padronizados e soluções que atendam às várias necessidades das políticas sociais que têm como referência o Cadastro Único, **visando uma integração sistêmica dessas políticas**.

[...]

Assim, **defende-se que a iniciativa da Rede Cadastro Único seja plenamente implementada, a fim de que os gestores de políticas públicas e o próprio governo passem a ter conhecimento atualizado e sistematizado acerca do nível de focalização de suas políticas em relação ao público do Cadastro Único**.

Observa-se que nos relatórios do TCU são apontados os casos como fato a uma situação mais ampla de melhoria e as determinações versam na busca de soluções para mitigá-los ou eliminá-los, solicitando ao Ministério as providências necessárias. Ou seja, a área técnica pode definir via plano de ação, ou outro meio, e informar qual será a solução aventada. A CGU, por

outro lado, atuou no Relatório de análise de prestação de contas do Departamento do Cadastro Único, com direcionamento da solução (a partir da recomendação de se adotar processo prévio de checagem, mudando-se o desenho do processo de Averiguação Cadastral), ponto que ocasiona divergência com as áreas gestoras neste ciclo, conforme observa-se nos trechos dos relatórios citados anteriormente.

Quanto à demanda de uso de soluções integradas e interoperabilidade de bases de dados, para além dos órgãos de controle, essas soluções também estavam em outros subsistemas e indiretamente são fatores de pressão no Cadastro Único.

Duas soluções em andamento no Governo Federal que deram suporte aos estudos deste período para a temática de *big data*: a) Laboratório de Ciência de Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁸⁴ - IPEA (IpeaDataLab⁸⁵): Criado em 2017 com o objetivo de integrar registros administrativos governamentais e processar grandes volumes de dados (*big data*), a partir de software livre e técnicas de análise de dados e *record linkage*. O foco é subsidiar o Governo com pesquisas, estudos e análises das políticas públicas; b) GovData: Um conjunto de bases de dados compartilhadas com ambiente e infraestrutura de hospedagem e cruzamento de dados (Datalake GovData), a partir de diferentes ferramentais, como Hue (Hadoop User Experience), Rstudio e Qlik Sense. Os órgãos governamentais contratam este serviço, com as empresas públicas “Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO” e “Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV”, a depender de suas necessidades e demandas.

Também ocorreram diversas publicações de leis e decretos referentes a uso de dados, integração e racionalização, iniciadas no ciclo anterior. O que se observa com esse conjunto de normativos de outros subsistemas, é que o Brasil tem uma base legal relevante para a construção e transformação de um ambiente que se utiliza da tecnologia da informação e de comunicação para a melhoria das políticas públicas, mas ainda há debates necessários quanto às questões de transparência e sigilo, aspectos de coordenação e cultura organizacional de compartilhamento de dados. Para além do debate tecnológico, é necessária a análise dos aspectos administrativos (gestão centralizada e descentralizada, equipes, recursos, procedimentos e capacitação) e institucionais (garantia de privacidade sem inviabilizar o uso pelas políticas públicas). No âmbito dos normativos do Governo Federal a Lei de Acesso à Informação e o Marco Civil da Internet foram importantes para modificar o status quo de alegação de sigilo e restrição de

⁸⁴ Para mais informações, consultar <http://www.ipea.gov.br>

⁸⁵ Consulta no site do IPEA, em 22/09/2019: <http://www.ipea.gov.br/ipeadata-lab/>

informações, para uma cultura de transparência e proteção do cidadão, no entanto, permanecem amarras e divergências de entendimentos quanto à integração de bases como as constantes no CNIS e o debate do sigilo fiscal de parte de bancos de dados, que alegam não se incluir em alguns destes normativos. Questões que precisam ser superadas para reflexo efetivo no Cadastro Único, dado os desafios de diminuir o tempo entre os cruzamentos de dados para identificação de casos de omissão e subdeclaração de informação de renda.

No período mais recente observa-se a ampliação do debate a um novo modelo de integração (não apenas uma pauta técnica, mas principalmente política) e de mudança na cultura organizacional e uma gestão de políticas públicas por evidência. Há uma oportunidade para a convergência dos normativos, demanda da sociedade pela racionalização e simplificação dos serviços, implantação de governo digital frente as novas tecnologias de informação e comunicação, possibilidades reais de melhorias na eficiência, eficácia e economicidade das políticas públicas no Brasil, defendida por alguns atores do subsistema. No entanto, o resultado disso para o futuro do Cadastro Único e para as políticas que o utilizam ainda é uma questão em aberto, que demandará estudos futuros, visto que esta tese trata das mudanças ocorridas na trajetória do Cadastro Único até 2018 e, em 2020 e 2021, o Cadastro Único passou por alteração na sua estrutura organizacional (como dito anteriormente, tornou-se uma secretaria específica subordinada diretamente a Secretaria Executiva do Ministério da Cidadania), conforme será pontuado nas considerações finais.

A integração e interoperabilidade tem diversos caminhos para a melhoria do Cadastro Único: autopreenchimento de alguns dados diretamente pelo cidadão no momento da atualização cadastral (como dados de endereço), construção de indicadores de avaliação e monitoramento a partir de um sistema integrado de público-alvo e dos respectivos benefícios concedidos (e outros dados dos programas usuários) na perspectiva de uma visão integrada da proteção social (BARTHOLO, MOSTAFA E OSORIO, 2018), possibilidades que estão em aberto, mas ainda não tiveram efetivamente uma estratégia de implementação.

Neste ciclo, quanto ao uso da informação, os seguintes exemplos, identificados a partir das fontes de dados, são ilustrativos

- Uso instrumental e político: Demanda para diminuir o tempo entre o lançamento dos públicos da Averiguação Cadastral após as ações do GTI PBF – Ação pente-fino, respondido pelo nº de famílias beneficiárias que não tinham perfil de recebimento.

- Uso para aprendizado: Alinhamento de um cruzamento de dados do Cadastro Único com diversas bases de dados e registros administrativos no âmbito do GTI – Bolsa Família, acordada com diversos atores.

Para a construção social de público-alvo, destaca-se a visão de ‘desviantes’, com o uso dos achados de cruzamento de dados da averiguação cadastral como ‘evidências’ da necessidade de ampliar os mecanismos de controle e fiscalização.

4.4 – Dinâmica do processo decisório

Essa seção analisa os resultados da pesquisa a partir do olhar da dinâmica do processo decisório. Observa-se que mudanças estruturais no Cadastro Único, até o momento abarcado pela pesquisa, não dependem de alterações legislativas, dado que o seu normativo está em nível de Decreto apenas, com procedimentos definidos em portarias e instruções operacionais e técnicas. Isso limita a participação efetiva de atores sociais relevantes para o estabelecimento de mudanças estruturais no Cadastro Único, dado que em nível de normativo, as alterações podem se limitar ao Executivo Federal.

Por outro lado, há uma institucionalização operacional complexa que envolve uma rede de municípios, estados, programas usuários e contrato com a Caixa Econômica Federal que também impedem mudanças bruscas e rápidas no desenho do Cadastro Único, dados os riscos políticos em afetar o seu principal programa usuário, o Bolsa Família.

O Cadastro Único não é um instrumento estático. Constantemente tem inclusões e atualizações nos dados registrados em sua base e diariamente pessoas e famílias são acolhidas pela rede de assistência social no âmbito dos municípios⁸⁶.

Os fóruns para afetar o andamento da política pública são coordenados, na maioria das vezes, pelo Ministério do Desenvolvimento Social, atual Ministério da Cidadania, e foram uma importante estratégia para promover consenso, compartilhar estudos técnicos e análises quantitativas sobre o Cadastro Único. Nesse caso, observa-se no histórico de implementação os espaços criados especificamente para esse fim, como a realização de reuniões técnicas interinstitucionais, seminários e grupos de trabalho, como ocorreu historicamente com o desenvolvimento da Versão 7 do Cadastro Único (2008 a 2010), com o Plano Brasil Sem Miséria e o crescente número de programas e políticas sociais que passaram a utilizar os dados do cadastro (2011 a 2014) e com a ação de cruzamento de dados (GTI Bolsa Família), em

⁸⁶ Para mais informações quanto aos principais números do Cadastro Único, ver anexo 7.

resposta às demandas de maior controle, fiscalização e ação do MPF (2016). Há também os meios formais de influência, como o envio de relatórios de avaliação e acórdãos, com recomendações e determinações, por parte dos órgãos de controle (também parte da rotina de acompanhamento da política pública) ou instâncias de análise e decisão multiparticipativa, como o CMAP, coordenado pelo Ministério da Economia (com apoio da Casa Civil e CGU). Isso no âmbito federal, que foi foco dessa pesquisa.

É importante ponderar que as posições de Ministro, Secretário Executivo e Secretários Nacionais são sensíveis à mudança presidencial, dado que são cargos estratégicos que respondem ao clima e prioridade política. Dessa forma, mudanças podem também ocorrer a partir de pressões diretas sobre o Ministro, respondendo à opinião pública, a exemplo do impacto da Operação Raio-X do Ministério Público Federal e da demanda da sociedade por maior controle, fiscalização e combate à corrupção, como foi com a nova gestão que assumia, liderada pelo Ministro Osmar Terra. A solução por meio da realização de um novo cruzamento de dados, com a participação de diversos atores para identificação de indícios de fraude no Bolsa Família (de forma a criar um entendimento comum quanto o quantitativo real do número de pessoas que estariam no grupo de ‘falsos positivos’), apresenta o papel importante dos fóruns de discussão, mas também de atores empreendedores e intermediadores nos processos de mudança, na busca de consenso entre crenças divergentes.

Observa-se um processo decisório semelhante no período de 2005 a 2015, que compõe os ciclos de consolidação e ampliação do uso do Cadastro Único. Mesmo com alterações nos cargos de ministro, secretário e diretor há linearidade na permanência das crenças e forma de atuação. Uma coalizão dominante (Focalização como Reforço de Direitos) atuou de forma colaborativa as demais coalizões, utilizando-se da estratégia de reuniões técnicas, seminários e consulta pública para construir o desenho de implementação do Cadastro Único, inclusive com os órgãos de controle, na medida em que várias dos apontamentos desses atores estavam no cerne da consolidação da Averiguação Cadastral (processo de controle sobre a base de dados do cadastro) e implantação da Versão 7. Além do mais, as mudanças nos cargos sempre mantiveram o padrão de atuação de lideranças experientes, que aproveitaram do trabalho e aprendizado acumulado pelas equipes ao longo do tempo. Esse fator foi reconhecido pelos entrevistados, do alto conhecimento técnico das pessoas que trabalham com o Cadastro Único no âmbito federal, com capacidade de apresentar resultados e promover melhorias, como fator primordial para a consolidação e reconhecimento do Cadastro Único. A manutenção de equipe

técnica especializada, sendo a maior parte de servidores públicos, também é pontuado na pesquisa de Vieira (2011).

Além disso, observou-se neste período que a construção social da pobreza é conciliada entre os atores (foco no combate à fome, visão de ‘dependentes’ das famílias de baixa renda pelo histórico de privação de direitos), visão da coalizão dominante, que busca o apoio da opinião pública para o tema de combate à fome, por meio da divulgação de estudos técnicos, contando para isso com a comunidade epistêmica de combate à pobreza, incluindo os institutos de pesquisa e estatística (IPEA e IBGE), mas também os organismos internacionais, como pode ser observado nas publicações escritas ou impulsionadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social com esses parceiros, dada a importância do suporte (político, social, comunidades epistêmicas) para a divulgação de resultados de forma a afetar a opinião pública⁸⁷. Observa-se com isso um esforço de documentação da memória dos principais fatos da história do Cadastro Único e Bolsa Família.

A coalizão de “Focalização como Reforço de Direitos” atuou ocupando espaços de liderança legal tendo o suporte financeiro e de estrutura da autoridade governamental (Ministro tinha total apoio do presidente), para a implantação qualificada e ampliação do número de beneficiários do Bolsa Família (VIEIRA, 2011).

Importante ponderar que, nos anos iniciais de implementação do Cadastro Único, havia apoio da sociedade para ações de combate à fome e pobreza, no entanto, conforme fala dos entrevistados, a demanda de fiscalização contínua e garantia de que os benefícios do Bolsa Família chegassem “a quem realmente precisa” sempre estiveram na mídia. Estas ações e percepções ganham força a partir de 2016 (no ciclo de contestação), especialmente com o alcance que as ações do MPF tiveram na visão da credibilidade do Cadastro Único e do Bolsa Família:

Toda a ação que fortalece a ideia de que o programa não chega a quem deveria chegar, tem espaço desproporcional na mídia, sempre foi assim. Não se questiona erros óbvios. Um exemplo é o caso da beneficiária que recebeu mais de 75 milhões na campanha eleitoral e era beneficiária do Bolsa Família. Não se questionou a possibilidade de erro deste resultado. É tão absurdo e ninguém questionou. Verificamos e foi um erro de digitação. Na verdade, a beneficiária ganhou apenas R\$ 75,00. Outro caso recente, a CGU divulgou na mídia que identificou um médico, servidor do GDF, recebendo Bolsa Família. Mais uma vez, erro de cruzamento de dados, que não considerou uma chave confiável. É uma questão de reforçar preconceitos e percepções. (entrevistado 4)⁸⁸

⁸⁷ Para a lista completa, ver anexo 9

⁸⁸ Para detalhes do caso citado, ver notícias em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tse-erra-ao-registrar-doacao-de-r-75-milhoes-a-beneficiaria-do-bolsa-familia,10000083041> e <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/01/11/cgu-admite-erro-ao-informar-que-familia-de-servidor-do-gdf-com-renda-de-r-27-mil-recebeu-bolsa-familia.ghtml>

Na sequência, no período de 2016 a 2018, a coalização dominante perde espaço na agenda política e inicia-se uma atuação mais coordenada da coalizão de ‘Controle’, antes minoritária. A construção social da pobreza é debatida (com a predominância da visão de combate às fraudes e foco no falsos positivos), e da mudança governamental que assume a gestão ministerial e busca responder a esses julgamentos da sociedade quanto à necessidade de maior controle das políticas sociais.

Os aspectos centrais do desenho do Cadastro Único se mantêm, apesar dos constantes questionamentos e contestações quanto à qualidade do Cadastro Único em efetivamente e adequadamente identificar as famílias de baixa renda no Brasil. A pesquisa identificou que dois fatores foram importantes para isso: a) a atuação dos *policy brokers* em intermediar soluções que atendam as demandas da nova gestão, mas também preservem a qualidade e os procedimentos do Cadastro Único, garantindo assim a sua manutenção (continuidade das ações de inclusão, atualização e processos de qualificação cadastral); b) o risco político potencial em implementar mudanças mal sucedidas no Cadastro Único e, conseqüentemente, nos pagamentos de benefícios e serviços dos seus programas usuários, em especial, o Bolsa Família, conforme preconiza o SCPD, quanto ao poder relativo do voto (SILVESTRE, 2017) desse público-alvo.

A construção social da pobreza passa a focar nos “desviantes”, com ampliação dos mecanismos de controle e fiscalização e divulgação massiva dessas ações, demonstrando-se a opinião pública que a nova gestão está focada no combate às fraudes e corrupção, observando-se o uso subjetivo e avaliativo das construções sociais (SCHNEIDER e INGRAM, 1997).

Um ponto relevante a destacar é que a focalização na ótica dessa construção social da pobreza passa a ser vista de forma literal: identificar as famílias que estão em situação de pobreza monetária neste momento. Ou seja, com o uso de soluções de cruzamentos de bases de dados (e demanda futura por uso de soluções integradas de interoperabilidade de informações de renda, principalmente), busca-se cada vez mais beneficiar apenas aquelas pessoas que se encontram pobres no momento da concessão dos seus benefícios (visão imediata, do agora). Diminuindo-se o tempo das ações atuais da Averiguação Cadastral e não considerando movimentos típicos de volatilidade de renda da população mais pobre, com entradas e saídas constantes no mercado de trabalho e situações instáveis de precariedade socioeconômica.

O que se observa nos resultados apresentados na tese quanto ao processo decisório, considerando as limitações da racionalidade e processamento da informação, é que as mudanças

na trajetória do Cadastro Único ocorreram a partir de uma diretiva política, que responde ao clima da opinião pública quanto à imagem do público-alvo.

Em 2005 a 2010, há um esforço de qualificação e ampliação do número de famílias cadastradas, respondendo ao alcance das metas de cobertura do Bolsa Família (de 11,1 milhões de famílias a serem atendidas, conforme explica VIEIRA, 2011), mas também a crise externa massivamente exposta na mídia quanto aos casos de beneficiários que não deveriam receber (existência de fraudes e erros na base de dados do Cadastro Único), ou seja, a consolidação institucional do Cadastro Único, prevê rotinas que atendam tanto erros do tipo falso positivo (erros de inclusão) como também de falso negativo (erros de exclusão).

No período de 2011 a 2015, como parte da estratégia do Plano Brasil Sem Miséria, há um esforço significativo para as ações de busca ativa de famílias. Mantem-se os procedimentos já adotados de Averiguação Cadastral, mas esses não são o foco da agenda. Conforme relatado pelos entrevistados, esses números não eram divulgados na mídia, apesar de realizados rotineiramente e compartilhados com os órgãos de controle.

Em 2016, com o choque externo de mudança presidencial e ministerial, com uma sociedade demandando ações massivas de combate à corrupção, fraudes e maior controle e fiscalização das políticas sociais, a nova gestão do Ministério do Desenvolvimento Social assume reagindo a esse conjunto de demandas. Neste período, destaca-se o uso de informações para fins políticos, dado que os mesmos números obtidos por processos de cruzamentos de dados podem ser utilizados como evidência de grandes fraudes, ou como evidência de focalização, a depender da crença associada aquela fala.

Na próxima seção, considerando o percurso de apresentação dos resultados da tese, serão revisitadas as hipóteses selecionadas para a pesquisa.

4.5 – Hipóteses selecionadas na pesquisa

Foram selecionadas seis hipóteses/proposições de estudo dos quadros do ACF e SCPD. O primeiro grupo é composto pelas hipóteses de mudanças do ACF e SCPD, tiveram à seguinte conclusão:

Quadro 16 - Hipóteses/proposições de mudança

Hipóteses do estudo	Ciclo de consolidação	Ciclo de ampliação do uso	Ciclo de contestação
Os atributos básicos do núcleo de políticas públicas (<i>policy core</i>) de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão significativamente revisados, desde que a coalizão de defesa que iniciou o programa permaneça no poder dentro dessa jurisdição - exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior (WEIBLE e SABATIER, 2018).	Confirmada. Mesma coalizão dominante.	Confirmada. Mesma coalizão dominante.	Refutada. Nova coalizão adversária ganha espaço de influência na agenda política. Mesmo com a ampliação da demanda por ações de controle e fiscalização da sociedade e percepção de existência de fraudes substanciais no Programa Bolsa Família, a estratégia de negociação e aprendizado com a implantação de um GTI para a realização de cruzamento de dados com um maior número de bases ao historicamente realizado pela Averiguação Cadastral, responde a nova direção do Ministério e as demandas externas, mantendo assim o desenho do Cadastro Único.
Variações no tipo e padrão das mudanças na política pública dependem da construção social e poder político do público-alvo (SCHNEIDER, INGRAM E DELEON, 2016)	A primeira mudança de alteração do Cadastro Único, que consolida seu desenho institucional, se ancora no apoio governamental e da opinião pública para as políticas sociais e combate à fome. Visão que se mantém prioritária mesmo com a demanda de identificar “pessoas que não deveriam receber benefícios” (por meio dos cruzamentos de dados da Averiguação Cadastral). (Confirmada, observando-se a construção social e poder político do público-alvo como variáveis relevantes para a manutenção do subsistema e mudanças)	Mesmo com mudança presidencial, o Cadastro Único mantém seu desenho institucional. Há alteração na construção social de público-alvo em destaque (dependentes para desviantes), mesmo assim, não ocorre mudança substancial, dada a percepção do poder político do público-alvo, o que pode ser explicado pelos riscos frente às perspectivas de reeleição (Cadastro Único representa 40% da população brasileira e qualquer alteração afeta seu principal programa usuário o Bolsa Família). (Confirmada, observando-se a construção social e poder político do público-alvo como variáveis relevantes para a manutenção do subsistema e mudanças)	

Fonte: Elaboração própria

Quanto à hipótese de mudança do ACF: “Os atributos básicos do núcleo de políticas públicas (*policy core*) de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão significativamente revisados, desde que a coalizão de defesa que iniciou o programa permaneça no poder dentro dessa jurisdição - exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior”, há a confirmação nos dois primeiros ciclos de análise (2005 a 2010 e 2011 a 2015) dado que a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ permaneceu dominante no subsistema. No entanto, no ciclo de 2016 a 2018, há alteração no equilíbrio de poder e a coalizão de defesa que iniciou o programa não permanece nas posições de liderança na gestão governamental do Cadastro Único, mesmo assim, não foi observada mudança nos atributos básicos do núcleo de políticas públicas (*major changes*).

Conforme aponta a literatura do ACF, *minor changes* podem ocorrer após choque externo, quando há aprendizado (JENKINS-SMITH et. al., 2018) ou pelo contexto institucional (ARAUJO, 2013). Isso é observado na trajetória do Cadastro Único, mesmo com contestação de que os benefícios sociais estavam sendo ofertados a famílias que não tinham perfil de recebimento, a solução dada na criação do GTI Bolsa Família, de caráter consultivo, com reuniões técnicas de compartilhamento de histórico das ações de Averiguação Cadastral, mas principalmente com o uso de dados, informações e evidências, mostra que os mecanismos de controle existem, sendo propostos apenas aperfeiçoamentos (como a diminuição do tempo da realização dos cruzamentos de dados e o maior número de bases a serem utilizadas). Pela estratégia de uso de informação e liderança experiente, observa-se negociação entre diversos atores, de coalizões diferentes.

A ressalva é de que como a pesquisa identificou crenças do *policy core* divergentes no último ciclo de análise, mostrando instabilidade na percepção e visão de aspectos centrais do desenho do Cadastro Único e na forma adequada de identificar as famílias pobres no Brasil, esse ciclo permanece em aberto.

A proposição do SCPD de que as “Variações no tipo e padrão das mudanças na política pública dependem da construção social e poder político do público-alvo”, foram observadas e confirmadas na caracterização da dinâmica do processo decisório do subsistema. Em todos os ciclos, a gestão federal do Cadastro Único respondeu às demandas da opinião pública e prioridade governamental, seja em um momento com foco na busca ativa (erros de exclusão), ou seja do combate às fraudes (erros de inclusão). Conforme a premissa do modelo, políticos eleitos respondem aos julgamentos emocionais da sociedade e buscam a manutenção do seu poder e permanência (quando não pessoalmente, do seu grupo partidário). A diretiva

presidencial nos três ciclos de análise, moldou o clima e as estratégias de coordenação adotadas pela equipe para a implementação da mudança. O destaque seria para o último ciclo temporal, de 2016 a 2018, onde observa-se uma preservação do desenho do Cadastro Único e dos seus procedimentos rotineiramente realizados pelo seu histórico de consolidação e a sensibilidade que mudanças podem ter sobre as famílias hoje cadastradas (mais de 27 milhões, que representam mais de 75 milhões de pessoas) e toda a rede de implementação e uso: 5.570 municípios e 27 Estados, representando mais de 40 mil trabalhadores (SAMBIASE, 2019), e mais de 20 políticas sociais apenas em nível federal). Ou seja, o poder relativo da população de baixa renda sobre o voto, mesmo diante de contestação da sua imagem, onde os casos de ‘desviantes’ não anulam a visão de que existam ‘dependentes’, sendo necessária a manutenção de políticas sociais como o Bolsa Família.

O segundo grupo é composto pelas hipóteses e proposições de coalizões e aprendizado do ACF e uso de informações técnicas e tiveram como conclusão:

Quadro 15 – Hipóteses/proposições de coalizão, aprendizado e uso de informações técnicas

Hipóteses do estudo	Ciclo de consolidação e ciclo de ampliação do uso	Ciclo de contestação
<p>Atores (ou coalizões) desistirão de aspectos secundários de seus sistemas de crenças antes de admitir fraquezas no núcleo de políticas públicas (<i>policy core</i>) (WEIBLE e SABATIER, 2018).</p>	<p>Confirmada, dada a permanência da coalizão dominante nos dois ciclos.</p>	<p>Confirmada. Neste último ciclo, em que ainda não ocorreram mudanças significativas na trajetória do cadastro Único, observa-se que, pela estratégia de acordos/negociações, foi realizada um GTI, com diversos participantes, para apresentar as ações de Averiguação Cadastral já realizadas e conjuntamente apresentar melhorias ao processo, resultando em uma nova ação com maior número de bases de dados utilizadas para fins de comparação. Ou seja, renunciaram-se a aspectos secundários (calendário rotineiro das ações de Averiguação Cadastral), preservando o caráter autodeclaratório das rendas.</p>

Hipóteses do estudo	Ciclo de consolidação e ciclo de ampliação do uso	Ciclo de contestação
Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não altera a visão da coalizão adversária, ela pode ter impactos importantes na política pública, ao menos no curto prazo, ao alterar as visões dos agentes (<i>policy brokers</i>) (WEIBLE e SABATIER, 2018).	Confirmada, dada a permanência da coalizão dominante nos dois ciclos.	Confirmada, mesmo em casos de mudança no poder da coalizão dominante e frente ao espaço político que as demandas de maior controle e fiscalização tiveram neste ciclo. O histórico das ações de qualificação cadastral (acúmulo de informações técnicas) auxiliou os <i>policy brokers</i> a negociarem um “meio-termo” para as mudanças em demandas no período.
Os problemas baseados em dados quantitativos e teoria existente são mais conducentes ao aprendizado político (<i>policy-oriented learning</i>) através dos sistemas de crença do que aqueles em que dados e teorias são geralmente qualitativos, bastante subjetivos, ou completamente ausentes (WEIBLE e SABATIER, 2018).	Confirmada nos três ciclos. Os dados do Cadastro Único, organicamente quantitativos, são recorrentemente utilizados para argumentações, facilitando o aprendizado entre coalizões com crenças diferentes.	
O uso político de informações técnicas será maior nos subsistemas adversários, <u>especialmente se existir divergência quanto à construção social de público-alvo (imagem e percepção de poder)</u> (com adaptações de WEIBLE, 2008)	Confirmada, em comparação entre os três ciclos. O uso político da informação foi maior no último ciclo (2016 a 2018), com coalizões adversárias, do que nos ciclos anteriores, inclusive retomando pautas como o questionamento da autodeclaração dos dados do Cadastro Único para a concessão de benefícios sociais, como o Bolsa Família.	

Fonte: Elaboração própria

A hipótese de coalizão do ACF “Atores (ou coalizões) desistirão de aspectos secundários de seus sistemas de crenças antes de admitir fraquezas no núcleo de políticas públicas (*policy core*)” foi confirmada nos três ciclos temporais. Nos dois primeiros ciclos (2005 a 2010 e 2011 a 2015), observou-se que a coalizão dominante de ‘Focalização como

Reforço de Direitos’ assumiu a liderança da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, consolidando a estrutura de implementação do Cadastro Único em torno das premissas de focalização pela renda, com dados declarados pelas famílias, e rotinas periódicas de Averiguação Cadastral. Questionamentos pontuais quanto à veracidade dos dados da família eram respondidas na linha da realização periódica de ações de qualificação cadastral, preservando-se a tradução das crenças da coalizão no desenho da política pública. No terceiro ciclo (2016 a 2018), não foi observada mudança significativa na trajetória do Cadastro Único mesmo diante da mudança governamental (presidente e ministro) e demanda dos órgãos de controle e opinião pública para a ampliação das ações de combate às fraudes. A criação de um grupo de trabalho para responder a essa demanda e alinhar com outros atores um ‘grande cruzamento de dados’ para checagem dos beneficiários do Bolsa Família que não deveriam receber (erros de falsos positivos), com maior número possível de bases, foi a solução dada pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Por meio da estratégia de acordo/negociação com os diversos atores, gerou-se um ‘número’ que atendesse a demanda de identificação dos erros de inclusão. Dessa forma, não ocorreu alteração no desenho do processo de Averiguação Cadastral (continuou sendo um procedimento resultante de cruzamento de bases de dados, com posterior envio aos municípios para a atualização cadastral), mas sim uma diminuição do tempo de lançamento entre as listas de Averiguação Cadastral, afetando apenas aspectos secundários.

Este fato relaciona-se também a hipótese de aprendizado “Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não altera a visão da coalizão adversária, ela pode ter impactos importantes na política pública, ao menos no curto prazo, ao alterar as visões dos agentes (*policy brokers*)”. Mesmo com a ampla divulgação dos números identificados pelo Ministério Público Federal, referente a operação Raio-X Bolsa Família, além da vinculação na mídia de denúncias de pessoas beneficiárias que não deveriam receber, a solução de criação do grupo de trabalho interinstitucional foi importante para que a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania apresentasse o histórico das ações de Averiguação Cadastral e o acúmulo de experiência e conhecimento da equipe técnica em cruzamentos de bases de dados e registros administrativos. Esse acúmulo de informações auxiliou os *policy brokers* na intermediação dos diversos interesses colocados nas reuniões do grupo de trabalho, mesmo não alterando a visão da coalizão de ‘Controle’.

Para a segunda hipótese de aprendizado selecionada: “Os problemas baseados em dados quantitativos e teoria existente são mais conducentes ao aprendizado político (*policy-oriented learning*) através dos sistemas de crença do que aqueles em que dados e teorias são geralmente

qualitativos, bastante subjetivos, ou completamente ausentes”. Em toda a história do Cadastro Único analisada no recorte desta tese, seus dados e informações foram amplamente utilizados para apoiar argumentos. O número de famílias incluídas e atualizadas ou o número de casos resultante de cruzamentos de dados (seja para identificação de famílias pobres ainda não cadastradas, subsidiando a busca ativa, em 2011; seja para a identificação de casos de falsos positivos, em 2005 e 2016, principalmente) foram utilizadas politicamente para trazer ‘evidências’ aos argumentos. Os números da Averiguação Cadastral foram questionados e replicados para confirmar que o número de famílias ‘potenciais erros de inclusão’ era baixo, frente ao número de beneficiários do Bolsa Família, reforçando que não apenas o dado quantitativo é mais conducente ao aprendizado político, mas também, o dado quantitativo gerado por pessoas e áreas de confiança da coalizão (ou por seus próprios membros). Para exemplificar esse fato, em 2016, mesmo a CGU participando ativamente do cruzamento de dados realizado no âmbito do grupo de trabalho interinstitucional, realizou auditoria sobre todo esse processo, confirmando o número de achados muito próximo ao do Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2016, p. 4):

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), participante do GTI, realizou cruzamentos de forma independente ao Grupo, a fim de avaliar a consistência e a completude dos cruzamentos de informações do cadastro dos beneficiários do Programa Bolsa Família com bancos de dados oficiais. Também teve como objetivo analisar os encaminhamentos propostos pela SENARC para tratar as fragilidades identificadas nos cruzamentos tanto para aprimoramento dos controles quanto para aplicação de penalidades nos casos em que foram realizadas concessões de benefícios a pessoas que não se adequam às regras do Programa. As conclusões da CGU, constantes do Relatório de Avaliação do Programa Bolsa Família nº 75/2017, versam no sentido de que os resultados são satisfatórios no que tange à suficiência de informações – ainda que se reconheça a possibilidade de aprimoramento pela inserção de novas bases de dados nos cruzamentos, especialmente as vinculadas à renda – e consistentes, não obstante o registro de divergências metodológicas, as quais são insignificantes perante o resultado total.

Dado que a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ foi majoritária no período de 2005 a 2015, atuando de forma colaborativa as demais coalizões, apenas no ciclo de 2016 a 2018, observou-se a hipótese: “O uso político de informações técnicas será maior nos subsistemas adversários, especialmente se existir divergência quanto à construção social de público-alvo (imagem e percepção de poder)”, confirmando-se o apontamento de Weible (2018) quanto ao uso da informação e imagem da população-alvo. Nesse ciclo, a coalizão de ‘Controle’ ganha importância e espaço na agenda e atua de forma competitiva com a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’. A imagem de público-alvo entre ‘dependentes’ e ‘desviantes’ é debatida. A incerteza no uso das informações é utilizada para ganhos políticos.

No próximo capítulo, os resultados apresentados serão discutidos, a partir da comparação com as pesquisas da literatura sobre ACF e SCPD para o público em situação de pobreza e sobre o Cadastro Único, destacando os avanços, potencialidades, limitações e agenda de pesquisa.

CAPÍTULO 5 – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo retomará os resultados apresentados no Capítulo 4, considerando sua importância para os modelos do ACF e SCPD, para os estudos do subsistema de políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome e sobre o Cadastro Único.

Primeiramente será realizada a discussão comparativa entre os principais achados e pesquisas desenvolvidas na área de política social no Brasil, sobre pobreza e Cadastro Único, em especial, aqueles que utilizaram o ACF e SCPD, seguida da retomada dos principais resultados da tese à luz dos quadros analíticos. Este capítulo buscar apontar também as potencialidades, avanços, desafios e limitações dessa pesquisa.

O Subsistema analisado contém diversas políticas públicas que utilizam os dados do Cadastro Único para seleção, acompanhamento, manutenção e monitoramento de público-alvo das suas ações e envolve diversos atores em diferentes áreas, dada a diversidade de programas sociais que utilizam os dados do Cadastro Único, como as ações de transferência de renda (como o Bolsa Família), as isenções e descontos em taxas (como o Programa Tarifa Social de Energia Elétrica, que concede descontos na conta de luz), as ações de inclusão produtiva rural e urbana (como a Assistência Técnica para as famílias para apoio as atividades produtivas sustentáveis no meio rural ou ações de capacitação e inserção no mercado de trabalho).

Focando apenas na pauta da tese, de identificação de público-alvo a partir do caso do Cadastro Único, que é parte dos diversos temas do Subsistema, os estudos ainda são limitados no Brasil. Em pesquisa no Banco de Teses e Dissertações, com o termo “Cadastro Único” foram encontrados 79 resultados, sendo 16 teses de doutorado e 63 dissertações de mestrado, publicados entre 2002 e 2021.

A maior parte dos estudos foca nos programas e ações que utilizam os dados do Cadastro Único, como o Bolsa Família, Programa Minha Casa, Minha Vida, Assistência Social e Segurança Alimentar ou são análises específicas de implementação do Cadastro Único no contexto local (municípios selecionados). Dos estudos que focam no Cadastro Único no contexto do Governo Federal, identificou-se as pesquisas de Farias (2016), Vieira (2011) e Bachtold (2017), detalhados a seguir:

Farias (2016) analisa em sua dissertação de mestrado o Cadastro Único como uma infraestrutura para as políticas sociais, as escolhas e debates de sua implementação ao longo de 2001 a 2015, apontando como as tensões e acordos no início de implantação do Cadastro Único aparentemente técnicas, são na verdade políticas, e foram fundamentais para estabelecimento

de alguns marcos institucionais, como a definição da Caixa como agente operador (amarrando a identificação das pessoas cadastradas ao Número de Identificação Social – NIS) e a definição de uma nova versão de formulário e sistema (com um longo debate do que é pobreza e de como medir adequadamente, construída conjuntamente com diversos atores do Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA, IBGE, entre outros). Pontos que uma vez negociados e implementados refletem em uma trajetória de permanência na história do Cadastro Único.

Outro trabalho importante é a dissertação da pesquisadora Vieira (2011), que também atuou como ator importante no papel de coordenadora-geral do Departamento do Cadastro Único, e analisou em seu estudo a multiestratégia de implementação do Bolsa Família e Cadastro Único no período de 2005 a 2007, concluindo que a conjunção de fatores políticos, institucionais, econômicos e sociais permitiram o cenário de compartilhamento de crenças, valores e ideias pelos atores sociais, o que atuou como uma “força motriz” (p. 80) para superação da crise enfrentada pelo Bolsa Família em 2004 e alcance da meta de cobertura do Bolsa Família de 11,1 milhões de famílias beneficiárias em 2006.

Um dos fatores apontados no estudo é a construção de uma equipe de servidores públicos em posições de liderança altamente técnicos, preocupados em implementar de forma qualificada o Bolsa Família (e conseqüentemente o Cadastro Único), com conhecimento sobre bases de dados e políticas sociais, além da preocupação com a documentação de procedimentos e criação de memória institucional (p. 86). Outro fator é a inteligência analítica de apropriação e compreensão da estrutura de banco de dados, sistema e instrumentos do Cadastro Único, anteriormente centrada na Caixa (p. 122), ou seja, uma perspectiva de aprendizado acumulado sobre aspectos aparentemente técnicos, mas com relevância e apoio decisório na instância política.

A dissertação da pesquisadora Bachtold (2017) discute o uso de dados e informações do Cadastro Único, por meio de uma etnografia dos números deste instrumento e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro utilizados para justificar decisões. Como servidora do Ministério do Desenvolvimento Social, a pesquisadora relata sua participação em ações de busca ativa, no âmbito da implantação do Plano Brasil Sem Miséria e do período de transição governamental, após impeachment da presidente Dilma em 2016, por meio de etnografia. Uma discussão importante apresentada pela autora é o papel dos ‘números’, ‘dados’ e ‘evidências’ do Cadastro Único como interpretação de ‘verdades’ sobre a realidade da população pobre, sendo menos “permeáveis a questionamentos” (p. 103), conforme trecho:

Os resultados de um programa, ou o potencial impacto deste, são aferidos por meio dos números que ali estão dispostos. Quando se pensa nos impactos de uma política pública, por exemplo, há uma grande diferença entre apresentar um argumento qualitativo, como “as pessoas melhoraram sua condição de vida” ou “houve certa rejeição à medida proposta”, e apresentar argumentos quantificáveis: “a taxa de desnutrição infantil reduziu-se em 27% entre crianças de 0 a 5 anos residentes no município” ou “aproximadamente um terço dos presentes à reunião votaram contra a medida”. O argumento no primeiro caso ficaria ainda mais convincente se fosse mostrado um gráfico com uma linha decrescente ao longo dos anos, por exemplo, ou apresentada uma tabela compilada com as taxas de desnutrição infantil registradas por cada Unidade Básica de Saúde em cada mês. (BACHTOLD, 2017, p. 29)

Para isso, a pesquisa detalha dois momentos importantes para a trajetória do Cadastro Único: a busca ativa de famílias pobres no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e a ação pentefino Bolsa Família. Nos dois casos, ocorreu o uso massivo de ‘cruzamentos de dados’ para geração de números que dessem suporte as ações. No primeiro caso, os cruzamentos eram para identificar potenciais famílias pobres e vulneráveis ainda não cadastradas, utilizando-se bases de outros ministérios e órgãos que tinham dados da população de baixa renda, como exemplo a base de agricultores familiares. No segundo caso, a ação buscava identificar famílias cadastradas que não tinham perfil de pobreza, conforme relato: “Era necessário encontrar as ‘fraudes’, os que ‘se usavam do governo’ e promover a inclusão social por meio do trabalho, para que as pessoas não ficassem ‘acomodadas’ e ‘dependentes do governo para sempre’” (p. 102). Em ambos os casos, o uso de ‘números’ do Cadastro Único não abarca subjetividades típicas da realidade e dinamicidade local, como por exemplo, uma lista de famílias a serem contempladas para uma ação de apoio à agricultura familiar que não estavam no Cadastro Único (pessoas mudam de residência e de condição socioeconômica rapidamente e isso nem sempre reflete com a agilidade necessária nas bases de dados), ou pessoas identificadas com renda de trabalho, mas que perderam o emprego ou que estão com problemas no seu CPF (casos de multiplicidade entre homônimos). Nos dois exemplos, a diretiva é dada por cruzamentos de dados no Governo Federal e tem limitações quando contrapostas a realidade social do Brasil.

Há também um livro sobre o Cadastro Único como tecnologia de reclassificação social (TORRES, 2016), discutindo as relações históricas da pobreza e mercado de trabalho no Brasil e a construção e consolidação do Cadastro Único frente a um modelo focalizado de seleção de beneficiários das políticas sociais. O autor retoma o período anterior a implementação do Cadastro Único e do Bolsa Família e os debates da criação do Programa Fome Zero e depois da decisão de unificação de todas as transferências de renda, em 2003, por meio do PBF, especialmente crítica ao desenho de identificação que permitia a entrada de “não pobres”. O autor também discorre sobre o papel do NIS como “atestado de pobreza” (p. 211) e do Cadastro

Único como instrumento que “desenha a realidade” da pobreza no Brasil (p. 242), reclassificando as pessoas de acordo com os dados dispostos em sua base de dados.

Quanto à metodologia, em todas as pesquisas acima foram utilizadas análise documental (incluindo publicações, relatórios de gestão da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e relatórios dos órgãos de controle) e/ou entrevistas, além de relatos pessoais (como o caso da etnografia).

O estudo desenvolvido nesta tese de doutorado avança nessas pesquisas pelo período temporal compreendido (até 2018) e pela sistematização das mudanças institucionais, variáveis explicativas, coalizões e estratégias de coordenação pelas lentes do ACF e SCPD, analisando os processos políticos, sociais e cognitivos que descrevem e explicam os processos decisórios.

Como semelhanças entre os resultados apontados na tese e essas pesquisas, identifica-se o papel de ‘choque externo’ das denúncias de irregularidades em 2004 e a formação de uma equipe técnica especializada para se apropriar do Cadastro Único e seu funcionamento (aprendizado) e propor mudanças que consolidassem seu desenho institucional de forma a implementar o Bolsa Família e a seleção e manutenção de seus beneficiários de forma qualificada. Para isso, foram observados acordos e negociações com o agente operador (Caixa Econômica Federal) para recebimento mensal da base do Cadastro Único, de forma que o Ministério pudesse realizar os estudos e ações de demanda de inclusão (alcance das metas de cobertura a partir das estimativas de famílias pobres) e exclusão cadastral (identificação de casos de famílias sem perfil para recebimento).

Outra semelhança é o uso da informação como ‘verdade’ e construtora de uma realidade social de ‘classificação da pobreza’, dado o papel que dados quantitativos tem para acionar heurísticas de ‘evidência’ para os decisores das políticas públicas, especialmente quando este conjunto de informações ‘confirma’ crenças pré-estabelecidas ou demandas da opinião pública, a depender do espaço de pressão que ocupam na agenda.

Por mais que os cruzamentos de dados sejam revistos e analisados com metodologias próprias para mitigar ao máximo casos de erros, buscando-se chaves de identificação entre as bases cada vez mais confiáveis, não se pode afirmar com certeza total que os achados representam a realidade, frente as falhas de documentação no Brasil, casos homônimos, desatualização de bases e alterações socioeconômicas das famílias que não refletem de imediato nos dados e registros do Governo Federal. Por isso, historicamente o Cadastro Único tem chamado os casos de Averiguação Cadastral como ‘indícios’ e não ‘confirmação de fraudes’.

Quanto às pesquisas que utilizaram o ACF ou SCPD para estudar políticas sociais voltadas à população pobre, conforme já descrito, há os trabalhos de Tomazini (2013) e Silvestre (2017), que tem uma parte de intersecção com o estudo desta tese.

No trabalho de Tomazini (2013), o subsistema analisado é de transferência de renda condicionada, e as coalizões identificadas são mapeadas a partir de sua visão sobre a forma adequada de seleção de público-alvo (quem são as famílias pobres), mas também sobre o desenho do benefício a ser ofertado pela política social (vinculado à alimentação ou não, com ou sem condicionalidades, tempo de recebimento, critérios de controle). Quanto à crença referente ao público-alvo, há uma alteração no debate que, antes era centrado em universalização x focalização, para uma discussão sobre uma focalização mais ou menos rígida, do ponto de vista dos mecanismos de controle e fiscalização. Conforme resultado desta tese, o debate atual é sobre a focalização efetiva, com controles cada vez mais imediatos e automáticos ao momento de inclusão no Cadastro Único (ou seja, antes mesmo que a pessoa se torne beneficiária de algum programa social) ou focalização abrangente, no modelo utilizado historicamente com controles *a posteriori*, onde a família é cadastrada, torna-se elegível pelos dados declarados e beneficiária das políticas sociais e, posteriormente, mediante cruzamento de dados, se identificadas inconsistências em suas informações, será incluída em processo de Averiguação Cadastral, sendo o foco nesse caso mitigar os erros de falsos negativos.

O impacto dessa mudança de visão das coalizões e seu papel cada vez mais relevante na revisão das políticas sociais no Brasil, juntamente com o mapeamento das mudanças da história do Cadastro Único, demonstra como a prioridade do Ministério do Desenvolvimento Social oscilou. No ciclo de 2005 a 2010, há uma preocupação com a ampliação da cobertura cadastral, focando-se nos erros de exclusão cadastral, mas também respondendo aos erros de inclusão cadastral (efeito das diversas denúncias de irregularidades no Bolsa Família em 2004). No ciclo de 2011 a 2015, a Averiguação Cadastral é um processo consolidado e rotineiro e não há uma preocupação na divulgação dos seus resultados e procedimentos para a opinião pública, sendo o foco a busca ativa de famílias, por meio do Plano Brasil Sem Miséria. No ciclo de 2016 a 2018, há uma demanda expressiva pelas ações de controle, combate à corrupção e fiscalização, há uma imagem na sociedade de que há muitos beneficiários que não deveriam receber e uma percepção de que não há controle nas políticas sociais, então, o foco passa a ser o combate aos erros de inclusão.

Esta discussão no período mais recente não se refere apenas a duas coalizões com crenças diferentes, mas sim de diversos atores envolvidos na temática do subsistema, visto que

mesmo a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ tem apresentado percepções diferentes sobre o papel da integração de dados para o Cadastro Único, para além da questão da fiscalização, mas sim como o caminho de mudança institucional que traz racionalidade ao processo de identificação de famílias pobres, podendo inclusive manter a autodeclaração de dados (visto que mesmo com a integração, o cidadão poderia contar com uma instância recursal para contestar a informação) e evitando retrabalho nos municípios (frente a dinâmica social, de entradas e saídas do mercado de trabalho da população mais vulnerável).

O trabalho de Silvestre (2017), por outro lado, traz ao debate a construção social do público-alvo em situação de pobreza, que oscila entre ‘merecedores’ ou não dos benefícios ofertados pelas políticas sociais e o poder relativo deste público. Apesar de não ter participação ativa, as famílias em situação de pobreza têm um poder relativo, frente a capacidade de influência nas eleições. O autor destaca que mesmo diante das críticas, prevalece a visão de ‘dependentes’.

No trabalho da tese, observou-se historicamente que essas duas imagens das famílias em situação de pobreza coexistem, mas refletem em mudanças (mesmo que menores/incrementais), apenas quando a construção social da coalizão dominante no subsistema impõe prioridade a pauta ou por resposta a opinião pública, como ocorreu em 2005 (foco nos falsos negativos, mas também trabalhando a qualificação dos falsos positivos), 2011 (foco nos falsos negativos) e em 2016 (foco nos falsos positivos).

Diante da comparação dos trabalhos já realizados e comparados neste capítulo, alguns resultados da tese de doutorado destacam-se como potencial para aprofundar o conhecimento sobre o Cadastro Único e a aplicação conjunta dos modelos do ACF e SCPD para identificação das coalizões, mudanças institucionais e processos decisórios, que serão descritos a seguir, e relacionados aos objetivos específicos da tese.

Eventos externos e internos

Os eventos externos têm papel importante, sobretudo os choques das alterações de mudança na estrutura governamental e as denúncias de irregularidades nos recebimentos de benefícios das políticas sociais vinculados na mídia. Duas mudanças na estrutura governamental foram observadas: (i) a eleição do presidente Lula em 2002, com prioridade para as políticas sociais, primeiramente via Programa Fome Zero e depois pela unificação das políticas de transferência de renda por meio do Bolsa Família; (ii) o impeachment da presidente Dilma em 2016, em que assumiu o vice-presidente Michel Temer. Esses fatores foram

tensionados por duas outras variáveis externas relevantes: (i) em 2004, a vinculação massiva de denúncias de irregularidades entre os beneficiários do Bolsa Família e (ii) em 2016, o foco da pauta de controle, fiscalização e combate à corrupção na mídia e opinião pública. Estes fatores pressionaram a mudança no sentido de estabelecer uma alteração no *status quo*, sendo relevantes por afetarem a imagem da população alvo das políticas sociais, entre merecedores ou não.

A resposta interna foi a realização de cruzamentos de dados para a identificação de casos de omissão ou subdeclaração de informação de renda no Cadastro Único. Em 2005, ocorre o primeiro processo dessa natureza, encaminhado aos municípios para a checagem da situação cadastral. Posteriormente, esse processo passa a ser uma rotina. Em 2016, mesmo com a Averiguação Cadastral em andamento, há um novo cruzamento (sendo o maior da história do Cadastro Único e Bolsa Família referente ao número de bases de dados utilizadas) de forma a responder a opinião pública e a coalizão de ‘controle’ (atores do Ministério Público Federal e Ministério do Planejamento, Fazenda e Casa Civil, principalmente, juntamente com a nova gestão que assumiu o Ministério do Desenvolvimento Social)

As diferenças entre os anos de 2005 e 2016 foram a mudança presidencial (direcionamento da pauta governamental) e a imagem dos beneficiários das políticas sociais na opinião pública. Nos dois casos, a equipe técnica, por meio de geração de dados e informações, buscou a construção conjunta de soluções.

Em 2005, os atores da coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ ocupavam a liderança do Ministério do Desenvolvimento Social e, com apoio presidencial, tinha espaço para coordenar e negociar a implementação qualificada do Cadastro Único e Bolsa Família, prioridade no Executivo Federal. Havia a demanda de combater fraudes e adotar mecanismos de controle das políticas sociais (dado o evento externo de denúncias vinculadas na mídia em 2004), mas também, havia a demanda de expansão do Bolsa Família (de busca ativa de famílias pobres). O processo de consolidação do Cadastro Único é construído pelo aprendizado acumulado das equipes técnicas, seguido da implantação de melhorias acordadas e negociadas com atores relevantes, como a assistência social, municípios, estados, programas usuários, Caixa, IPEA, IBGE, organismos internacionais, conforme ocorreu com o desenvolvimento da Versão 7 (2008 a 2010).

Em 2016, há uma mudança na gestão ministerial e um choque de percepção quanto à existência ou não de mecanismos de controle sobre o Cadastro Único e Bolsa Família.

Nesse ano, a coalizão de ‘Controle’ ganha espaço na agenda e ocupa fóruns de influência oportunizados pela demanda da sociedade por fiscalização, como foi observada com a operação Raio-X do Ministério Público Federal, onde a 5ª câmara, de combate à corrupção, realiza cruzamentos para identificação de ‘fraudes’ e os resultados ‘vazam’ na mídia em momento de transição na estrutura ministerial da pasta de Desenvolvimento Social. Evento externo que tem viés confirmatório, em um momento de questionamento da qualidade do Cadastro Único pela via de críticas ao Bolsa Família.

Neste caso, mesmo com a pressão externa, a solução dada internamente, por meio da criação de um grupo de trabalho interinstitucional com a apresentação do histórico das ações de controle e fiscalização já adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, mas também pelos órgãos de controle (que apresentaram suas metodologias e principais resultados) e a realização de um novo cruzamento de dados, responde à demanda da sociedade quanto à adoção de mecanismos mais rígidos de fiscalização, sem alterar o desenho do Cadastro Único e sua estrutura institucional consolidada.

Posteriormente, há a divergência de opiniões entre a CGU e o Ministério do Desenvolvimento Social quanto ao momento adequado da realização dos cruzamentos de dados (controle *a posteriori* ou no momento do cadastramento), junto com o debate que vem de outros subsistemas quanto à melhoria dos processos, racionalização, integração e interoperabilidade de bases de dados e registros administrativos no Governo Federal.

O efeito dessa sequência de fatos foi observado nos resultados da pesquisa, na medida em que este é um ponto divergente entre os atores que trabalham diretamente com o Cadastro Único: a percepção do quanto à integração de dados representa ou não um avanço para a trajetória do Cadastro Único, seja pelo caminho do controle e fiscalização do público-alvo, seja pela racionalização do processo de cadastramento. Essa fragmentação de visões não refletiu em alterações significativas ao desenho do Cadastro Único, mas afeta aspectos do *policy core* das coalizões, quanto à forma de medir e identificar a pobreza no Brasil. Por isso, a conclusão é de que esse ciclo de contestação, 2016 a 2018, permanece em aberto.

Aprendizado

A variável de aprendizado na dinâmica do subsistema em suas quatro dimensões (WEIBLE e SABATIER, 2018): fóruns, nível de conflito entre as coalizões, atributo do estímulo e atores, será pontuada.

Os fóruns são espaços de interação e debate, criados para a construção conjunta de soluções ou busca de consenso. Como exemplo, nos resultados da pesquisa, observa-se a geração da estimativa de pobreza e desenvolvimento de estudos sobre focalização, com o IPEA, Banco Mundial e IBGE (iniciadas em 2006), as reuniões técnicas e seminários para o desenvolvimento do novo formulário e sistema do Cadastro Único (envolvendo toda a rede de implementação) (2008 a 2010) e o grupo de trabalho interinstitucional (GTI Bolsa Família) (2016). Esses são exemplos de aprendizado intra e entre coalizões, a partir da estratégia de uso de informações do Cadastro Único para buscar consenso ao direcionamento adequado, estimulado por lideranças experientes.

O nível de conflito entre as coalizões e atributo do estímulo utilizam o termo '*cross-coalition learning*', sendo o nível de aprendizado inversamente proporcional ao nível de conflito e o atributo do estímulo ao uso da informação. Na história do Cadastro Único, observa-se que, mesmo em contexto de conflito entre visões e percepções, o uso de dado quantitativo foi relevante para o aprendizado dos atores. O compartilhamento dos resultados da Averiguação Cadastral em 2016 foi fundamental para responder a pressão externa da adoção de mecanismos de controle mais rígidos, na medida em que o GTI Bolsa Família foi um espaço criado para a busca desse consenso. Isso não mudou a crença das coalizões. Cada grupo de atores continuou defendendo seu ponto de vista em diversos outros fóruns (a exemplo, a CGU no Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP e nas auditorias de análise de prestação de contas), mas gerou um aprendizado que afetou a negociação da solução a ser implementada: linha de base dos cruzamentos de dados do Bolsa Família, e suscitou o debate do uso de integração de dados para a identificação de público-alvo, tanto para a coalizão de 'Focalização como Reforço de Direitos' quanto para a coalizão de 'Controle'.

Também se observou o aprendizado dentro da coalizão em 2011 com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria e as ações de busca ativa (cruzamentos realizados para a identificação de famílias ainda não cadastradas) e a ampliação do número de programas usuários, para além do Bolsa Família. Este foi um período relevante para a trajetória do Cadastro Único dada a inclusão de diversos outros atores ao subsistema (os gestores das mais de 20 políticas e programas sociais que utilizam os dados do Cadastro Único para seleção, acompanhamento e monitoramento de suas ações).

Uso de informações técnicas

Parte importante do Cadastro Único é sua grande base de dados, com mais de 75 milhões de pessoas registradas em mais de 27 milhões de famílias. Dessa forma, a geração de ‘dado’, ‘informação’ e ‘evidências’ é parte do seu histórico em todos os ciclos temporais analisados. É a partir de seus dados e informações que os programas sociais, em especial o Bolsa Família, são questionados quanto à sua focalização.

A informação foi utilizada para defender, reforçar ou alterar a visão dos atores de forma indireta e cumulativa (função aprendizado), afetando diretamente o processo decisório (função instrumental) e para legitimar decisões e argumentar com oponentes (função política).

O uso instrumental (dado que tinha influência direta nas decisões) e político foi identificado nos três ciclos (especialmente de contestação) na discussão sobre os falsos positivos. A realização de cruzamentos de dados para a Averiguação Cadastral, envolvia o debate sobre quais bases deveriam ser utilizadas, com qual periodicidade e metodologia (incluindo chaves de comparação e renda utilizadas). Cada grupo de atores defendia suas escolhas. Conforme pontua Weible (2008) há menor compatibilidade analítica nos subsistemas adversários, o que foi observado a partir de 2016, onde os cruzamentos realizados pelos órgãos de controle sempre foram agregados ao desenho do Averiguação Cadastral (com seus procedimentos próprios definidos pelo Ministério da Cidadania) e, no ciclo de contestação, observou-se um direcionamento da CGU de que os mecanismos de controle passassem a ser no momento do cadastramento (e não *a posteriori*).

Outro fator apontado por Weible (2008) é o tratamento da incerteza, utilizado para ganhos políticos nos subsistemas adversários. Para essa vertente é importante a explicação comparada ao modelo do SCPD, na medida, em que os ‘números’ carregam interpretações sociais, sendo uma oportunidade de uso a partir do seu conteúdo simbólico para explorar a opinião pública ou eventos externos dramáticos (PIERCE et.al., 2014).

A interpretação subjacente aos resultados dos cruzamentos de dados para identificação de falsos positivos, a depender do interlocutor, um mesmo percentual, poderia ser considerado “furos gigantescos” na gestão do Cadastro Único e Bolsa Família ou evidências da necessária integração de dados, visto que as informações são desatualizadas frente à realidade concreta de cada família pobre, que convive com situações de constante volatilidade de sua renda, conforme observou-se nos resultados da tese.

A título de exemplo podemos observar dois usos quanto ao número de famílias em processos de Averiguação Cadastral, indagado em pergunta aberta do questionário aplicado

como fonte de dado dessa tese (referente aos 20% de famílias cadastradas identificadas em Averiguação Cadastral). Há narrativas que destacam que o percentual de famílias é baixo em relação às demais políticas brasileiras e internacionais (ou seja, há uma boa focalização), reforçando aspectos positivos quanto ao desenho das políticas que utilizam o Cadastro Único, como o PBF, e destacando o papel da proteção social em um contexto de volatilidade de renda e precarização do trabalho. Por outro lado, há afirmativas que, utilizando exatamente a mesma informação, apontam que esta é uma evidência dos possíveis problemas de não integração de dados (ou seja, considerar apenas a renda autodeclarada) e da necessidade de redesenhar a forma de coleta de dados e seleção e manutenção das famílias nas políticas sociais, reforçando uma visão de controle e proteção social limitada. Essas distintas concepções, além de estarem alinhadas com as ideologias da coalizão, também refletem o contexto político (mudança presidencial), econômico (restrição fiscal) e social (próprios dados sobre a pobreza coletados pelo Cadastro Único que refletem a situação socioeconômica brasileira), que podem impulsionar ou constranger determinadas ideias dentro do fluxo da política pública a depender dos espaços de debate e discussões da arena política a serem utilizados pela coalizão para influenciar a política pública.

Nos casos dos falsos negativos, também se observa a importância do uso da informação, tanto a partir de 2005 (alcance das metas de cadastramento do Bolsa Família, conforme pontua Vieira (2011)) quanto em 2011, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria e o foco da busca ativa de famílias não cadastradas, especialmente aquelas vinculadas a grupos populacionais tradicionais e específicos). As ações de cruzamentos de dados, antes realizadas prioritariamente para identificar falsos positivos, passam também a ser realizadas para identificar público-alvo potencial ainda não cadastrado, no âmbito do Brasil Sem Miséria, sendo um uso instrumental da informação.

Destaca-se o uso da informação para aprendizado entre Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e órgãos de controle, no alinhamento de que todos os casos identificados via cruzamentos de dados seriam tratados no âmbito da Averiguação Cadastral, sendo possível inclusive a contestação de uso de bases de dados específicos, como o Renavam (proprietários de veículos) com o TCU no âmbito do Acórdão 906/2009, onde o MDS levantou evidências de casos de indício de erro na base do Renavam e não do Cadastro Único (os chamados ‘laranjas’), demonstrando que essa não é uma base qualificada a ser utilizada nas ações de qualificação cadastral.

Construção social de público-alvo

A classificação proposta no modelo do SCPD aponta a matriz de poder e participação política e merecimento. O público-alvo de famílias em situação de pobreza, na literatura (SCHNEIDER e INGRAM, 2019), oscila entre mercedores ou não das políticas sociais, mas em ambos os casos com baixa participação política. Na tese, observou-se essa oscilação da construção social do público-alvo entre ‘dependentes’ (prevalecendo nos dois primeiros ciclos temporais, abarcando 2005 a 2015) e ‘desviantes’ (prevalecendo no último ciclo temporal, de 2016 a 2018).

No grupo de ‘dependentes’, há a construção social de necessitado, desamparado, conforme aponta a literatura (SCHNEIDER e INGRAM, 2019), o qual acrescenta-se, conforme os resultados da tese “os invisíveis ao poder público”, conforme foco da busca ativa e fala da presidente Dilma no lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (2011): “Não mais vamos esperar que os pobres corram atrás do estado brasileiro. O Estado brasileiro deve correr atrás da miséria”⁸⁹.

No grupo de ‘desviantes’, há a construção social de perigosos, imorais, conforme aponta a literatura (SCHNEIDER e INGRAM, 2019), à qual se acrescenta, conforme os resultados da tese, ‘os fraudadores’, ‘aqueles que omitem informações’, retirados pelo ‘pente-fino’ das ações de cruzamentos de dados de 2016.

Outra dimensão relevante do quadro do SCPD é o *feedback* esperado do público-alvo. Para as duas construções sociais observadas na tese, estes públicos têm baixa participação política. Conforme já pontuado por Silvestre (2017), no caso brasileiro, a influência ocorre pela percepção de poder indireto e perspectivas de votos, por isso, mudanças no desenho de políticas públicas voltadas para essa população consideram essa vertente (dada o foco seletivo à manutenção do poder dos partidos políticos e reeleição).

Na discussão sobre a construção social do público-alvo, combinando os quadros analíticos do ACF e SCPD, observa-se que essa imagem foi explorada pelas coalizões, na oportunidade de impulsionar mudanças, especialmente com o aumento da participação da coalização de ‘Controle’ após 2016. A mudança na construção social observada no ciclo de contestação reflete a oportunidade de alteração na distribuição de poder das coalizões e a habilidade de uso da informação (de cruzamentos de dados do Cadastro Único com outros

⁸⁹Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas_noticias/2011/06/plano-brasil-sem-miseria-e-lancado

registros administrativos) para promover a pauta do combate aos ‘desviantes’ das políticas sociais.

A imagem do público-alvo é fator primordial na compreensão do processo de permanência e mudança das políticas públicas, especialmente em contexto de alternância da coalizão dominante. Uma forma de questionar políticas públicas de uma gestão governamental específica é pela forma de seleção das pessoas que serão público-alvo. No caso de políticas públicas de combate à pobreza é pela identificação das famílias de baixa renda (que ocorre por meio do Cadastro Único) e dinâmica de concessão dos benefícios (principalmente do Programa Bolsa Família, a partir das regras de inclusão, bloqueios e cancelamentos). Pela máxima de “garantir que o benefício chegue a quem realmente precisa”, os políticos respondem ao clima e construção social da opinião pública e permanência no cargo (com atenção aos efeitos futuros das suas decisões para as perspectivas de reeleição), conforme preconiza o *feed-forward* (SCHNEIDER e INGRAM, 2019).

Destaca-se também a construção social como variável relevante para a explicação da mudança. Um exemplo é o ciclo de ampliação do uso do Cadastro Único, mesmo que a coalizão dominante esteja focada em ações como a busca ativa (a partir de 2011), as ações de controle e fiscalização permanecem como rotina do Ministério do Desenvolvimento Social e dos órgãos de controle, sendo acrescentadas mudanças incrementais ao desenho da Averiguação Cadastral devido às questões metodológicas (bases de dados selecionadas, forma de comparação da renda e chaves de cruzamento para identificação das pessoas), visto que mesmo na prevalência da visão de ‘dependentes’, há ainda a visão de ‘desviantes’.

Limitações e agenda de pesquisa

A pesquisa desenvolvida na tese focou nos processos decisórios do Executivo Federal, especificamente na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, que era responsável pelo Departamento do Cadastro Único até 2018. Esse olhar é uma oportunidade de aprofundar em detalhes os aspectos da história deste instrumento, analisando as variáveis que afetaram suas principais mudanças institucionais, os atores e a formação das coalizões, e o papel que aspectos aparentemente ‘técnicos’ refletem decisões e escolhas políticas, que pode afetar toda a estrutura das políticas sociais no Brasil. Mesmo assim, pondera-se que a pesquisa não entrevistou todos os atores individuais do Ministério da Cidadania que ocuparam cargos estratégicos do processo decisório e nem dos órgãos de controle (TCU, CGU e MPF), a qual a análise centrou-se no ator coletivo, a partir dos documentos selecionados para a pesquisa.

Por outro lado, esse foco de pesquisa também tem outra limitação, visto que atores importantes da rede de implementação, como os municípios, estados e programas usuários, além dos atores da assistência social, rede do Bolsa Família (incluindo-se a educação e saúde), mídia e, principalmente, do universo de pessoas em situação de pobreza cadastradas, não foram abarcados nessa pesquisa e com toda a certeza têm muito a contribuir para o debate sobre a identificação adequada das famílias pobres por meio do Cadastro Único.

Outra agenda de pesquisa relevante é a abordagem comparativa com outros países de como é realizada a identificação e seleção de público-alvo das políticas sociais e quais os mecanismos de controle adotados.

O Cadastro Único é um instrumento com presença constante não apenas nos debates sobre políticas sociais no Brasil, mas também sobre *big data*, soluções tecnológicas de integração e interoperabilidade e melhoria de serviços públicos ao cidadão, referentes a outros subsistemas. Essa é também uma limitação dessa pesquisa, visto que não foram selecionados atores que defendem essas pautas e participam de coalizões importante no cenário socioeconômico brasileiro.

Além dessas possibilidades de estudo, destaca-se ainda a ampliação do período de estudo (aqui limitado a 2018), mas com uma agenda de pesquisa de acréscimo dos anos de 2019 a 2021, visto que o Cadastro Único foi utilizado pelo Auxílio Emergencial Financeiro, para pagamento de benefício às famílias sem renda durante a pandemia de COVID-19, acrescentando vários outros atores ao debate da identificação de famílias de baixa renda, como o Congresso Nacional, Defensoria Pública, Dataprev, entre outros. Além do mais, esse evento externo pode alterar a dimensão da pobreza no Brasil, lançando novamente o desafio da busca ativa para inclusão de famílias em situação de vulnerabilidade ainda não cadastradas.

CONCLUSÃO

Com quase 20 anos de implementação, o Cadastro Único se fortaleceu ao longo dos anos como instrumento qualificado para identificação das famílias em situação de pobreza no Brasil, para seleção e acompanhamento de público-alvo para as políticas e programas sociais. Apesar de, no senso comum e no discurso político, as falas se centrarem nos beneficiários do Bolsa Família (principalmente), o debate de fundo é sobre a seleção dos beneficiários das políticas sociais (Essas pessoas realmente estão em situação de pobreza? São efetivamente o público-alvo? Os mecanismos de controle e fiscalização são eficientes para atendimento desse objetivo?). Por isso, essa pesquisa buscou compreender o funcionamento do subsistema de políticas públicas de combate à fome e desenvolvimento social a partir do caso do Cadastro Único, estudando suas principais mudanças e processo decisório, com o apoio e uso dos quadros do *Advocacy Coalition Framework* e *Social Construction and Policy Design*.

Com a coleta de dados qualitativos, buscou-se fontes primárias e secundárias, abarcando documentos, entrevistas e aplicação de questionários, que foram analisados por um código para identificação das crenças das coalizões e dimensões explicativas da mudança, com o suporte do *software* NVivo 12.

A pesquisa identificou duas coalizões: a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ e a coalizão de ‘Controle’, a partir do resultado do código de análise, com a identificação das crenças e visões quanto aos atributos do problema, possíveis soluções e instrumentos adequados. Essa conclusão considerou a percepção das crenças do *policy core*, referente às posições políticas fundamentais e estratégias básicas de atuação.

No período de 2005 a 2015, a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’, predominante, trabalhou de forma colaborativa com as demais coalizões e atores apontados em estudos anteriores (renda incondicionada, de segurança alimentar e nutricional, capital humano/inclusão produtiva, proteção social quanto à perspectiva de direitos socioassistenciais e gasto social (TOMAZINI, 2013; COTTA, 2009) para a institucionalização do Cadastro Único e consolidação do seu *policy core* sintetizado na estrutura de implementação descentralizada, público-alvo focalizado com dados autodeclarados pela família no momento do cadastramento, com posterior checagem por meio das ações de qualificação cadastral, que representou uma mudança gradual significativa na trajetória desse instrumento, concluída com a implantação da nova versão do formulário e sistema do Cadastro Único (Versão 7), iniciada em 2010.

Para isso, a coalizão que prevaleceu definindo a pauta, contou com duas importantes variáveis para pressionar mudanças: a construção social de público-alvo conciliada (opinião pública apoiando o combate à fome, visão ‘dependentes’, compartilhada com a coalizão, de que as famílias pobres precisam da atenção do Estado devido a um histórico de privação de direitos e acesso à serviços) e prioridade presidencial de implementação do Bolsa Família (choque externo de mudança presidencial em 2004).

No período de 2016 a 2018, a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos ‘perde espaço, com o evento externo de alteração governamental nos cargos de ministro e secretário executivo do Ministério da Cidadania (saída do Partido dos Trabalhadores), e a coalizão de ‘Controle’ passa a ocupar agendas e fóruns, dada a prioridade política de combate às fraudes, corrupção e maior controle e fiscalização das políticas sociais. O subsistema passa a ter coalizões atuando de forma adversária e, apesar de até o momento não ter sido observada mudança significativa na trajetória do Cadastro Único, conclui-se que a construção social de público-alvo passa a ser debatida, com o foco no público ‘desviante’, que recebe os benefícios e serviços do Estado focados na população mais pobre, e não deveriam receber. A pesquisa conclui que, neste ciclo, observa-se atores com opiniões divergentes em aspectos centrais do sistema de crenças (*policy core*), mas que ainda não refletiram em conjunção de esforços para promover mudanças estruturais no desenho do Cadastro Único. Esse fator pode caracterizar fragmentação das coalizões, fortalecimento ou o surgimento de nova coalizão. Caminhos que estão em aberto a depender da trajetória do Cadastro Único após 2019.

Os atores analisados do subsistema defendem o modelo de focalização para o Cadastro Único, no entanto, uns pela via de focalização efetiva e imediata, com controles cada vez mais rígidos, garantindo que os beneficiários sejam aqueles efetivamente em situação de pobreza no momento da concessão dos programas e políticas sociais e, outros, defendem que a focalização seja abrangente, considerando a movimentação de entrada e saída do público-alvo do mercado de trabalho, as situações de flutuação da renda e permanência na pobreza. Em ambas as crenças, a pauta da integração de dados coexiste.

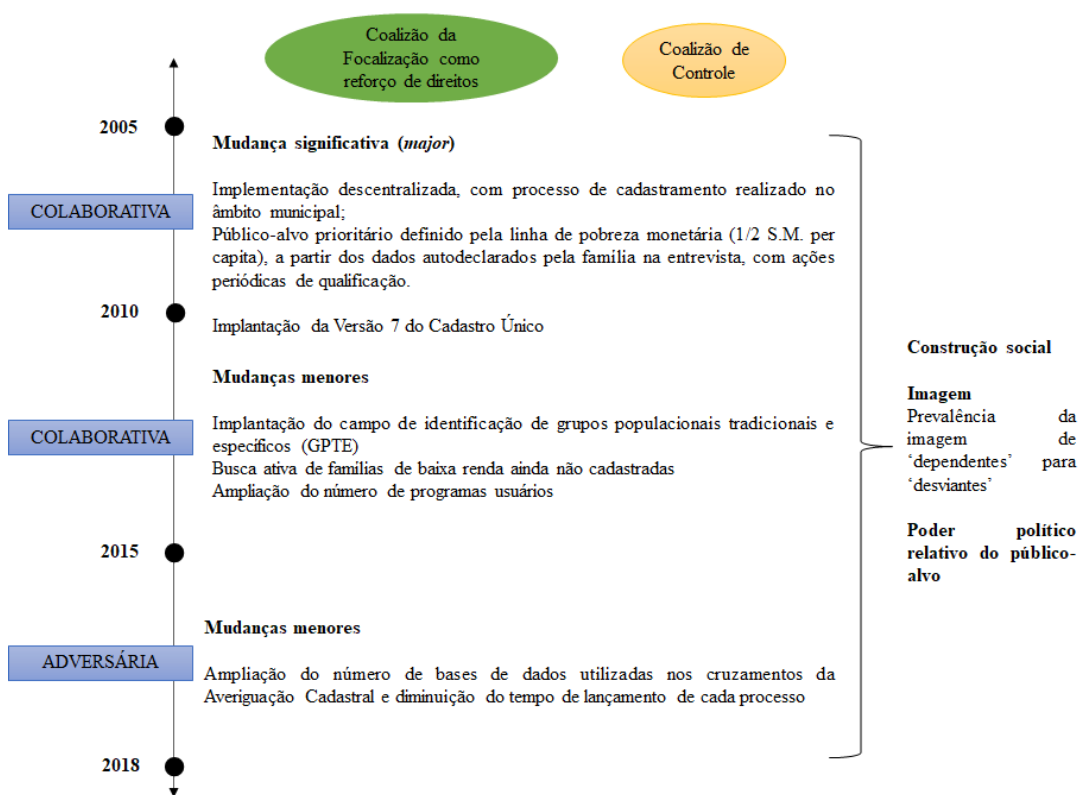
A aplicação do ACF e SCPD se mostrou uma oportunidade de analisar o fenômeno da identificação de público-alvo das políticas sociais no Brasil, observando elementos diversos tantos políticos (com destaque ao papel das alterações governamentais), sociais (imagem do público-alvo e demandas da sociedade e opinião pública) e cognitivos (racionalidade limitada e função do uso de informações como viés confirmatório e/ou impulsionador de aprendizado).

Essa lupa foi possível focando o estudo no Cadastro Único e no Governo Federal, podendo-se aprofundar nas dimensões explicativas propostas.

Retomando-se o objetivo geral desta pesquisa: identificar e explicar as principais mudanças institucionais ocorridas na trajetória do Cadastro Único e o processo decisório envolvido, analisando a construção social do público-alvo em situação de pobreza, a atuação das coalizões (estratégias), em especial quanto ao uso das informações técnicas, ao longo do período de 2005 a 2018 (14 anos), a figura abaixo sistematiza os resultados que foram apresentados de forma detalhada ao longo do capítulo 4.

Na sequência, a figura será explicada considerando as dimensões dos objetivos específicos propostos: identificar e explicar as mudanças, identificar as coalizões e as estratégias utilizadas e identificar a construção social de público-alvo.

Figura 16 - Resumo dos resultados a partir do objetivo geral da pesquisa



Fonte: Elaboração própria

No período de 2005 a 2015, a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ foi predominante e atuou de forma colaborativa com os demais atores, crenças e visões.

No período de 2005 a 2010, ocorreu uma mudança significativa e gradual no Cadastro Único que resultou na consolidação do seu modelo de implementação descentralizado, com

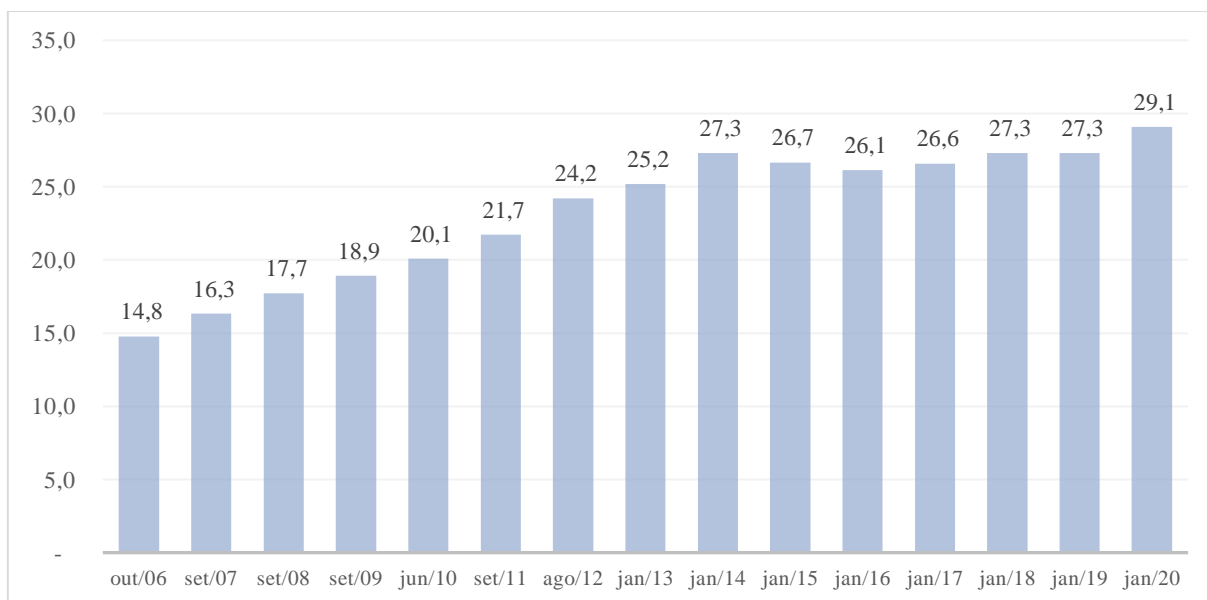
identificação de público-alvo pelos municípios, definido como perfil uma linha de pobreza monetária. Os dados são declarados pela família no momento do cadastramento, com preenchimento no formulário e digitação dos dados no sistema pelos técnicos municipais. Para a qualificação, rotineiramente são realizados cruzamentos de dados do Cadastro Único com outras bases e registros administrativos para a checagem da renda declarada pela família. Essa consolidação do desenho do Cadastro Único compõe o parâmetro relativamente estável das políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome.

A força que impulsionou essa mudança, foi o choque em 2004, das diversas denúncias vinculadas na mídia quanto aos desvios na identificação de beneficiários do Bolsa Família, mas também a alteração presidencial com plano de governo focado na implementação qualificada do PBF. Há uma alteração na estrutura de cargos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, com a tarefa principal de qualificar e ampliar a cobertura do Cadastro Único e Bolsa Família. As equipes trabalharam por meio de aprendizado acumulado, para se apropriar da estrutura de funcionamento do Cadastro Único e, posteriormente, propor ajustes e alterações para a melhoria dos processos, procedimentos e institucionalização do seu funcionamento. Este ciclo é relevante porque há a construção efetiva do desenho deste instrumento, considerando os aspectos centrais de ‘como’ será a identificação de público-alvo. Não apenas a liderança experiente, mas também, equipes experientes, são estratégias importantes utilizadas pela coalizão dominante, conforme achados já observados na literatura (VIEIRA, 2011).

No período de 2011 a 2015, com um formulário e sistema de cadastramento revisados e implantados na maior parte do Brasil (Versão 7), o Plano Brasil Sem Miséria é lançado (2011), definindo o Cadastro Único como a porta de entrada de todas as políticas sociais a ele vinculadas. Há uma série de mudanças incrementais, como a ampliação do número de programas usuários que passam a utilizar os dados do Cadastro e a busca ativa de famílias pobres, incluindo as comunidades tradicionais e específicas que vivem em áreas de difícil acesso (para isso, foi criado um campo específico de identificação desses grupos em 2011).

Neste período, o Cadastro Único tem um crescimento no número de famílias registradas, passando de 14,8 milhões de famílias cadastradas, em 2006, para 24,2 milhões, em 2012, conforme gráfico:

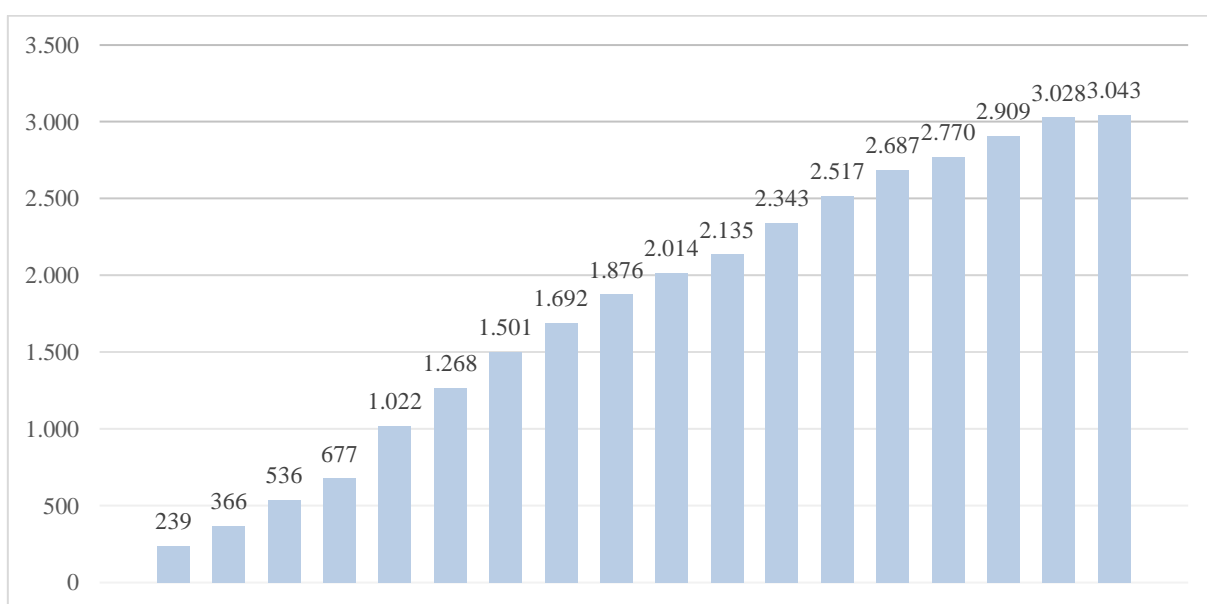
Gráfico 19 – Número de famílias registradas no Cadastro Único – 2006 a 2020



Fonte: Departamento do Cadastro Único/ Secretaria Nacional do Cadastro Único/ Ministério da Cidadania

Especificamente quanto às famílias pertencentes a grupos populacionais tradicionais e específicos, o Cadastro Único passa de pouco mais de 230 mil famílias cadastradas, em 2011, para 3 milhões, em 2020, conforme gráfico:

Gráfico 20 - Número de famílias tradicionais e específicas no Cadastro Único



Fonte: Departamento do Cadastro Único/ Secretaria Nacional do Cadastro Único/ Ministério da Cidadania

A conclusão da pesquisa é que foi observada uma mudança significativa que ocorreu de forma gradual, do período de 2005 até 2010, com o estabelecimento das regras e desenho institucional do Cadastro Único, alterando a direção e objetivo deste instrumento (em comparação ao desenho de 2001). O processo foi formalmente institucionalizado com a revisão do seu Decreto de criação: nº 6.135/2007 e com a revisão dos formulários e sistema de cadastramento (com a implantação da Versão 7), que moldou o desenho desse objeto de estudo: Implementação descentralizada, com processo de cadastramento realizado no âmbito municipal e público-alvo prioritário definido pela linha de pobreza monetária (1/2 S.M. per capita), a partir dos dados autodeclarados pela família na entrevista, com ações periódicas de qualificação.

Nos anos seguintes, todas as demais mudanças observadas foram incrementais, afetando apenas aspectos secundários, destacando-se a implantação de campo específico para identificação de grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTE), ação de busca ativa para ampliação do número de famílias cadastradas e alcance da cobertura de famílias de baixa renda estimado, ampliação do número de programas usuários (que demandou estabelecimento de termos de adesão e publicação de portaria de sigilo e uso dos dados do Cadastro Único) e, no último ciclo de análise, a ampliação do número de bases de dados utilizada nas ações de Averiguação Cadastral (impulsionadas pelo GTI-Bolsa Família, operação pente-fino).

O que explica a mudança gradual e significativa observada no ciclo de consolidação (2005 a 2010) são os fatores:

Eventos internos:

- Assumem a gestão do Cadastro Único e PBF a Secretária Rosani Cunha e Diretora Lúcia Modesto com a tarefa de promover a qualificação do Cadastro Único para o PBF;
- Termo de adesão com todos os municípios e estados para operacionalização do Cadastro Único e PBF;
- Acesso à extração de dados do Cadastro Único;
- Primeira ação de cruzamento de dados com a RAIS 2003;
- Revisão normativa
- Capacitação de multiplicadores para a V7 (entrevistadores e operadores do sistema no âmbito dos estados e municípios);
- Continuidade das ações de averiguação cadastral com o uso do sistema desenvolvido para avaliar o uso de determinadas bases de dados nessas ações, como o RENAVAL (cruzamento realizado pelo TCU).

Eventos externos:

- Presidente Lula: agenda presidencial com foco no combate à pobreza;
- Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 e criação do Bolsa Família em 2003;
- Denúncia de irregularidades nos pagamentos do PBF na mídia em 2004 e 2005;
- Determinações de implementação de melhorias no Cadastro Único pelo TCU (Acórdão 240/2003);
- Órgãos de controle encaminham determinações e recomendações de melhorias (a serem resolvidas com a V7), destaque ao Acórdão 906/2009.

Aprendizado

- Conhecimento sobre a estrutura da base de dados do Cadastro Único e posterior definição das estratégias de qualificação com o apoio dos municípios.
- Construção conjunta de revisão dos formulários com diversos atores (equipes da assistência social, segurança alimentar, IPEA, IBGE, programas usuários, municípios e estados).

Acordos e negociações

- CAIXA como agente operador e Ministério do Desenvolvimento Social como agente gestor do Cadastro Único, definindo-se área específica no Ministério para acompanhamento das relações contratuais.
- Desenvolvimento de um novo sistema de cadastramento online pela CAIXA (V7).

Construção social de público-alvo (visão predominante na mudança)

- Sensibilização da sociedade com o tema de "combate à fome" e pobreza multidimensional - visão dependentes
- Combate às fraudes nos benefícios sociais - visão desviantes

O que explica as mudanças incrementais (2011 a 2015), além da própria consolidação do Cadastro Único e seu desenho institucional do ciclo de 2005 a 2010, são os fatores:

Eventos internos

- Alinhamento com a ação do Plano Brasil sem Miséria para a busca ativa (foco nos erros de exclusão);
- Ampliação dos recursos do IGD considerando o esforço de cadastramento de todas as famílias de baixa renda.

Eventos externos

- Presidente Dilma: com foco no Plano Brasil Sem Miséria;
- Publicações de leis e decretos de racionalização da administração pública, integração e interoperabilidade de bases de dados.

Aprendizado

- Construção de ferramentas para facilitar o acesso e uso dos dados do Cadastro Único (Relatório de informações sociais, CECAD).

Acordos e negociações

- Cadastro Único definido como porta de entrada para todas as ações do Plano Brasil sem Miséria, logo, os programas e ações do plano deveriam utilizar seus dados;
- Parcerias para busca ativa;
- Parceria com o Ministério da Defesa para disponibilização de internet nos municípios da Amazônia Legal.

Construção social de público-alvo (visão predominante na mudança)

- Pobreza multidimensional - visão dependentes
- Combate às fraudes nos benefícios sociais - visão desviantes

No período de 2016 a 2018, a coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ perde espaço na agenda e a coalizão de ‘Controle’ passa a ocupar fóruns de discussão com potencial de afetar as mudanças no desenho do Cadastro Único e Bolsa Família. O subsistema passa a assumir características adversárias, com debate frente à prioridade e papel do Cadastro Único em identificar adequadamente os beneficiários das políticas sociais. Neste período são observadas apenas mudanças incrementais, como o uso de maior número de bases de dados para cruzamento de informações de renda com o Cadastro Único, buscando-se a identificação de um maior número de pessoas com indícios de terem prestado informação incorreta, dado a prioridade da pauta de combate às fraudes e fiscalização.

O que explica as mudanças incrementais (2016 a 2018) são os fatores:

Eventos internos

- Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) do Bolsa Família - Portaria nº 68/2016 (resultando na ação pente fino).

Eventos externos

- Impeachment Presidente Dilma: assume presidente Michel Temer;
- Operação Raio-X MPF;

- Relatório de avaliação do GTI por parte da CGU;
- Uso de soluções tecnológicas para gestão de grandes bases de dados (GovData/IpeaDataLab).

Aprendizado

- Realização de seminário internacional sobre experiências de integração de dados e seu potencial para replicação a uma nova versão do Cadastro Único;
- Reuniões técnicas do GTI do Bolsa Família com participação dos órgãos de controle, IPEA, Ministério do Planejamento e secretárias do Ministério da Cidadania para melhoria dos procedimentos de Averiguação Cadastral (também uma forma de **acordo/negociação**)

Construção social de público-alvo (visão predominante na mudança)

- Combate às fraudes nos benefícios sociais - visão desviantes.

No contexto do tema desta pesquisa, o uso das informações do Cadastro Único nos processos decisórios no Governo Federal reforça a importância que a geração de dados tem para a dinâmica das coalizões para a influência no subsistema de políticas sociais de combate à pobreza. Especialmente no período mais recente, de contestação, podemos observar como os dados sobre o processo de Averiguação Cadastral foram utilizados para argumentar com oponentes e reforçar modelos de visão de mundo, a partir de um uso político, ilustrando como o debate universalização versus focalização foi substituído pelo foco da atuação governamental: nos ciclos de 2005 a 2015, o esforço era o alcance da cobertura cadastral, mitigando erros do tipo falso negativo (mapear ao máximo à pobreza existente no Brasil); no ciclo de 2016 a 2018, o esforço é no combate às fraudes, reduzindo os casos de falso positivo (famílias registradas no Cadastro Único que não estão mais em situação de pobreza).

O mesmo número, a depender do interlocutor, pode subsidiar uma interpretação que coloca o público-alvo como ‘dependente’ ou ‘desviante’, conforme o quadro do SCPD. Há um poder na evidência científica como verdade inata e as coalizões exploram os dados, informações e números para apoiar posicionamentos e propor mudanças nas políticas públicas existentes, intermediando riscos, incertezas e oportunidades e aproveitando-se das limitações de processamento da informação dos cargos estratégicos, dado o viés confirmatório de visões de mundo pré-estabelecidas.

Os políticos eleitos exploram casos como modelos generalizáveis, com atenção seletiva a evidência e percepção de políticas anteriores, logo, observa-se como as ações de cruzamento

de dados realizadas pelo MPF em 2016 e pela CGU em 2017 tiveram grande espaço não apenas na mídia e opinião pública, mas também na agenda de priorização governamental, com a solução do GTI – Bolsa Família/Pente-fino e a realização de um maior número de ações de cruzamentos de dados em um período menor.

As coalizões exploram os efeitos de uso da informação também, conforme observado na pesquisa, a partir dos efeitos materiais e simbólicos dos projetos de políticas públicas, que enviam mensagens sutis ao público-alvo de como o governo funciona e de como elas podem ser tratados, conforme a premissa de *feedback* do SCPD. Processos de fiscalização e controle são demandados aos gestores pelo “efeito exemplo”, diferente do comportamento adotado para análise e avaliação de outras políticas públicas como a isenção de imposto de renda e os efeitos práticos dos resultados de cruzamentos de dados nessas bases, que raramente são publicizados e são tratados no âmbito de sigilo fiscal.

Pesquisar o subsistema de políticas públicas de combate à pobreza, a partir do seu instrumento de seleção de público-alvo, o Cadastro Único, levanta a questão sobre o constante uso de seus dados pelos diversos atores (políticos e partidos, órgãos de controle, servidores públicos do Ministério da Economia ou Ministério da Cidadania), além da imagem da pobreza, elegibilidade e “merecimento” destas famílias serem ou não beneficiárias de programas e políticas.

Uma das contribuições dessa tese é explorar o uso integrado do ACF e SCPD para a explicação da dinâmica do processo decisório e de mudança na geração de público-alvo das políticas públicas de combate à pobreza no Brasil, a partir do caso do Cadastro Único. O uso conjunto destes *frameworks* responde também às críticas ao modelo do ACF, quanto às variáveis institucionais, opinião pública e o papel do aprendizado. No último ciclo de análise, mesmo com choques externos (mudança governamental), alteração na distribuição de poder entre as coalizões e construção social do público-alvo debatida em torno do foco do combate às fraudes, controle e fiscalização, o desenho do Cadastro Único se mantém, isso pode ser analisado pelo papel das instituições e dos *policy brokers*, que buscaram soluções intermediárias, aproveitando-se da experiência e aprendizado acumulado nos quase 20 anos de existência do Cadastro Único, refletindo em mudanças incrementais ao desenho desse instrumento. Além da premissa de *feedback* dos políticos eleitos (dado que qualquer alteração no desenho do Cadastro Único afeta o Bolsa Família e, portanto, o poder relativo de voto de parcela significativa da população).

A conclusão da pesquisa é que o subsistema de políticas públicas de combate à pobreza manteve-se coeso pela permanência da coalizão de ‘Focalização como Reforço de Direitos’ à frente do Ministério da Cidadania até 2015. Com a mudança governamental, ciclo de contestação da qualidade das informações registradas no Cadastro Único, alteração na distribuição de poder das coalizões (com maior espaço para a coalizão de ‘Controle’) e ampliação da demanda da sociedade por adoção de mecanismos de combate às fraudes e fiscalização mais rígidos, os limites das crenças e das coalizões se mostraram imprecisos e com ideias ambivalentes, demonstrando que a estrutura do subsistema está passando por mudanças. O ciclo de contestação está em curso e seu resultado para a trajetória do Cadastro Único ainda é uma questão em aberto, que demandará estudos futuros.

Quanto às estratégias utilizadas pelas coalizões para coordenar ou promover mudanças destacam-se: posição de autoridade (atores da coalizão ocupando cargos de ministro e secretários, direcionando a gestão de uma equipe com experiência, especialmente da instituição e desenho do Cadastro Único), preocupação em responder a opinião pública e suas críticas quanto à identificação adequada de público-alvo e uso de informações (dado o papel do levantamento de ‘evidências’ sobre aspectos da racionalidade limitada).

A pesquisa desenvolvida nesta tese reforça o aspecto multidimensional de explicação das mudanças institucionais nas políticas públicas, com diversos atores, em diversas posições e com diferentes atuações, a depender do contexto socioeconômico e político. Mesmo com quase 20 anos de existência, observam-se crenças fragmentadas dos atores parte do subsistema no período mais recente quanto à visão de focalização (mantém a percepção de reforço de direitos), mas oscilando entre percepções de uma focalização efetiva (foco nos erros de inclusão cadastral, os chamados falsos positivos) e focalização abrangente (foco deve ser os erros de exclusão cadastral, os chamados falsos negativos), sendo fatores importantes para essa mudança nas crenças do *policy core*, as demandas por integração e interoperabilidade de bases de dados, a circulação das ideias da coalizão de ‘controle’ (com espaço na agenda política) e argumentos dos seus atores para a necessária economicidade do gasto público e eficiência e eficácia das políticas sociais, além dos eventos externos (choque de alteração governamental).

Esta pesquisa contribuiu ainda para posicionar o Cadastro Único no centro do debate sobre a correta identificação de público-alvo das políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome, destacando-se o papel das ideias, crenças dos atores, construção social e uso de informações para a explicação das mudanças nas políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida nessa tese de doutorado é resultado de um longo processo de formação acadêmica multidisciplinar e profissional, que me colocou próxima ao estudo de caso selecionado, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Sou formada em Sociologia, com mestrado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações. Antes de iniciar o doutorado em Ciência Política, realizei uma pós-graduação na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, o que trouxe a ponte entre o olhar acadêmico e minha atuação profissional prática no Ministério da Cidadania quanto à forma como as políticas públicas são pensadas, estruturadas e implementadas.

Sou servidora pública federal desde 2008 e trabalho especificamente no Departamento do Cadastro Único. Participei e participo ativamente dos debates da implementação do Cadastro Único, sobretudo após 2014, no papel de Coordenadora-Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro, com destaque ao ano de 2016, que estive como Diretora Substituta do Departamento, durante a vacância do cargo (após a saída da Ministra Tereza Campello e a diretora anterior Joana Mostafa), atuando em diversas frentes decisórias.

Trabalhar com esse instrumento, conhecendo a fundo seu funcionamento e toda a sua potencialidade para uso pelas políticas e programas sociais, sempre trouxe a indagação do quanto essa ferramenta era mal conhecida no senso comum e sempre ocupava um papel secundário nos estudos e pesquisas que o analisavam. Em geral, o foco era sobre seu principal programa usuário, que tem uma relação quase embrionária: o Bolsa Família, mesmo que parte fundamental do processo de qualquer pagamento de benefício ou serviço, comece pela correta identificação do público-alvo, que é feita via Cadastro Único.

Dessa forma, a construção da pesquisa desenvolvida nesta tese buscou aprofundar sobre esse tema pouco pesquisado dentro do subsistema das políticas públicas de combate à fome e desenvolvimento social: a institucionalidade, trajetória, principais mudanças do instrumento de identificação do público-alvo, das famílias de baixa renda no Brasil, o Cadastro Único.

Para isso, o primeiro passo após a revisão do referencial teórico (capítulo 1) e da revisão histórica do caso de estudo da pesquisa (capítulo 2), foi a sistematização da metodologia e mapeamento das fontes de dados e estratégias de coleta e análise, apresentada no capítulo 3. Com a escolha metodológica qualitativa, buscou-se fontes primárias e secundárias, abarcando documentos, entrevistas e aplicação de questionários, que foram analisados por um código para

identificação das crenças das coalizões e dimensões explicativas da mudança, com o apoio do software NVivo. Um desafio na etapa metodológica foi identificar as fontes de dados de uma escolha e caminho de pesquisa centrados basicamente no Executivo Federal, com gestão nacional e processos decisórios definidos em sua maior parte pelo Ministério do Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania) e de instâncias usuais de avaliação e controle interno e externo (TCU e CGU, principalmente). Dado ainda que o Cadastro Único é definido apenas em Decreto. A normatização desse instrumento, até o momento, não foi debatida e aprovada no Congresso Nacional.

Outro desafio foi separar os papéis de servidora pública, atuando na implementação do Cadastro Único, e de pesquisadora, não apenas quanto ao cuidado com que a racionalidade limitada das minhas crenças e visões de mundo pudessem atrapalhar a análise das fontes de informação da pesquisa, mas também quanto aos desafios de coletar dados qualitativos onde as pessoas pudessem externalizar seus pontos de vista, preservando-se o seu sigilo. Por isso, os questionários aplicados em plataforma online foram definidos como estratégia adicional da análise documental e entrevistas (nem a pesquisadora tinha acesso a identificação das respostas).

Também preciso mencionar todo o choque externo do contexto da pandemia de COVID19, em meio a fase de finalização da coleta de dados e construção da tese, dado a insegurança de um processo como este; e a demanda ampliada sobre o Departamento do Cadastro Único, o qual integro, com a implantação do Auxílio Emergencial Financeiro.

O Auxílio Emergencial Financeiro foi um benefício financeiro para as pessoas sem renda durante o período da pandemia, definido em lei pelo Congresso Nacional em 2020. Parte do público-alvo foi identificado pelo Cadastro Único (entre beneficiários ou não do Bolsa Família) e outra parte foi identificada a partir de um aplicativo desenvolvido pela CAIXA. A identificação do público-alvo e análise dos critérios de concessão foi realizado pela DATAPREV, a partir das regras definidas pelo Ministério da Cidadania. Os pagamentos foram realizados pela CAIXA.

Com isso, em 2020, o Cadastro Único passou por mudanças estruturais, tornando-se uma Secretaria vinculada diretamente ao Secretário Executivo e teve alterações nos cargos de diretor/secretário. Dessa forma, a pesquisa já é finalizada com uma agenda de continuidade necessária, dado todo o contexto o qual o subsistema está inserido e as variáveis externas, internas, aprendizado, acordos/negociações, incluindo novos atores ao processo, como o legislativo e a DATAPREV (empresa pública do executivo), utilizando-se de soluções

tecnológicas de identificação das pessoas (aplicativo desenvolvido pela CAIXA) observadas após 2020. O auxílio emergencial trouxe ao debate novamente o papel do Cadastro Único em mapear público-alvo que teve perda de renda a partir de situações de choque (como foi a pandemia) e um público que vive com renda próxima a linha de pobreza adotada como prioritária (até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo per capita). Também ocorreu o acréscimo de atores acompanhando a implementação do Cadastro Único, incluindo o legislativo que, por meio de audiências públicas e requisição de informações, tem buscado compreender as mudanças que estão na agenda do Ministério da Cidadania, em especial, o uso de soluções tecnológicas de cadastramento.

Os fatores observados em 2019 e 2020, reforçam a relevância que o Cadastro Único tem recebido dentro do subsistema de políticas públicas de combate à pobreza, dando continuidade ao ciclo de contestação quanto à adequação do seu desenho em identificar adequadamente o público-alvo, mesmo ainda observada a permanência do seu desenho institucional. Ou seja, o ciclo permanece em aberto. O que essas variáveis explicativas observadas já em 2019 (com a saída do Departamento do Cadastro Único da Senarc para a SAGI) e 2020 (com a implantação do auxílio emergencial e uma secretária específica para o Cadastro Único) podem representar como um fator de pressão para mudança ou não do Cadastro Único é uma agenda de pesquisa colocada, com o desafio de gerar um estudo, com a história acontecendo e com efeitos práticos na política pública ainda indefinidos.

BIBLIOGRAFIA

ARONSON, E.; WILSON, T.; AKERT, R. **Psicologia Social**. 3 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002

ARAÚJO, Suely M. V. G. de. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. 2013. xxvi, 457 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, 2013.

BARCA, Valentina. **Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries**. Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade, 2017. Disponível em <https://goo.gl/ErbB1E>.

BARCA, V. e CHIRCHIR, R. **Single registries and integrated MISs: De-mystifying data and information management concepts**. Commonwealth of Australia 2014. Department of Foreign Affairs and Trade. Austrália, 2014.

BARTHOLLO, Letícia.; VIEIRA, Ana M.; SAMBIASE, Ana Gabriela F.; PEREIRA, D; IBARRA, Antonio. "Contribuições e Potencialidades do Cadastro Único para a Implementação de Políticas Sociais no Brasil". In: Brasil. **Fome Zero. Uma História Brasileira**. Brasília, DF: MDS - Assessoria Fome Zero, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo, SP: Edicoes 70, 2009.

BARROS, R. P.; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA A, Rosane. Sobre as utilidades do Cadastro Único. In: Jorge Abrahão de Castro; Lúcia Modesto. (Org.) **Bolsa Família 2003- 2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010, v. 1, p. 179 a 212.

BACHTOLD, Isabele. "**Precisamos encontrá-los!**" **Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília. Brasília, p. 167. 2017.

BAUER, M., e GASKELL, G. (Eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B.; MORTENSEN, P. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: WEIBLE, C.; SABATIER, P. **Theories of the Policy Process**, 4. ed., p. 55-102. New York: Routledge, 2018.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal - Acórdão nº 240/2003**. Sumários Executivos. Brasília, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 298/2004 – 1º monitoramento**. Brasília, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 252/2005 – 2º monitoramento**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Relatório Atualização e aperfeiçoamento do Cadastro Único de Programas Sociais CadÚnico - janeiro de 2005 a outubro de 2006**. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2006

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 906/2009**. Brasília, 2009a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de auditoria anual de contas do exercício de 2009 – Relatório nº 243945**. Brasília, CGU: 2009b.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 17**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero: 2010a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de auditoria anual de contas do exercício de 2010 – Relatório nº 201108674**. Brasília, CGU: 2010b.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 7**. Brasília, CGU: 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família**. 2. ed. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual de gestão do Cadastro Único para programas sociais do governo federal**. 3. ed. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2017a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 75 programa bolsa família**. Brasília, CGU: 2017b.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Caderno do IGD-M - Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal)**. Brasília: DF: 2018a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2901/2018**. Brasília, TCU: 2018b.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **CMAP 2016 a 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais**, Nilo Luiz Saccaro Junior, Wilsimara Maciel Rocha e Lucas Ferreira Mation, Organizadores - Rio de Janeiro: IPEA, 2018c

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Caderno de Estudos nº 31**. Brasília, SAGI: 2018d.

CALMON, Paulo C. P. **Três questões sobre as mudanças recentes nas políticas sociais do Brasil.** Sociedade em Debate (UCPel), v. 13, p. 9-45, 2007.

CAPELARI, M., ARAUJO, S., CALMON, P. **Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais.** Administração Pública e Gestão Social, 7(2), abr.-jun. 2015, 91-99, 2015.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de et al. **Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira.** Opinião Pública [online]. 2009, v. 15, n. 2 [Acessado 13 Julho 2021], pp. 333-355. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-62762009000200003>>. Epub 22 Jan 2010. ISSN 1807-0191. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762009000200003>.

CHAVES, Jeniffer C. de Paula. **O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular.** Monografia defendida para o Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social. Brasília: Enap, 2013.

CHAVES, Jeniffer C. de Paula; FERNANDES, Mariana L.; MARTINS, Diego; GERIN, Gabriela. **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018).** 1. ed. Brasília: ENAP, 2018. v. 1. 530p.

CHAVES, Eduardo. **Mudança Institucional e Coalizões de Defesa no Congresso Nacional: do Estatuto da Criança e do Adolescente ao Marco Legal da Primeira Infância (1990 - 2016).** 2021. 247 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

COELHO, D.B., 2012. **Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil.** Brazilian Political Science Review, 6(2), pp.56-87, 2012.

CORCETTI, Elizabete; LORETO, Maria das Dores Saraiva de; PINTO, Neide Maria de Almeida; LICERIO, Amanda Leandro Conceição. **Análise do discurso das egressas do Programa Mulheres Mil: avanços para a equidade no espaço doméstico?** Caderno Espaço Feminino. Uberlândia, v. 30, n. 2, p.27-46, 2017

CORTIZO, Roberta P. M; CHAVES, J. C. de Paula. “O Papel Estratégico do Cadastro Único no Planejamento e Implementação de Políticas Públicas”. **Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**, v. 1, p. 178-201, 2016.

COTTA, T. C., PAIVA, L. H. “O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil”. In: Jorge Abrahão de Castro; Lúcia Modesto. (Org.) **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: IPEA, v. 1, p. 179 a 212, 2010.

COTTA, Tereza C. S. **Visões de proteção social e transferência de renda condicionadas no Brasil e no México.** 2009. 350 f. Tese (Doutorado em Estudos comparados sobre as Américas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CUNHA, R. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS, Unesco, 2009.

DESCHAMPS, J. e MOLINER, P. **A identidade em psicologia social – dos processos identitários às representações sociais**. Ed. Vozes: 2008.

DIREITO, D. C. ; KOGA, N. M. ; LICIO, E. C. ; CHAVES, J. C. de Paula. **O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais**. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG) UNDP, v. 1, p. 1-20, 2016.

DIREITO, Denise. C.; LICIO, Elaine C.; KOGA, Natália. M.; CHAVES, Jeniffer C. de Paula. **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**, 1. ed. Brasília: ENAP, 2018. v. 1. 244p.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v.15, nº2, p. 63-101, nov. 2003.

ERLER, H. Abbie. **A new face of poverty? Economic crises and poverty discourses**. Poverty & Public Policy. Vol 4, Issue 4, pag 183-204, 2013

FARIA, A. L. C., SILVA, D. B. N., FEIJO, C. A. **Aplicação do Teste de Elegibilidade Multidimensional na Definição do Público-alvo Beneficiário de Políticas Públicas**. Revista de Economia Contemporânea, v.11, p.253 - 278, 2007.

DE FARIAS, Luciana. **O Cadastro Único: uma infraestrutura para Programas Sociais**. Dissertação (Mestrado em Geociências) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, p. 170. 2016.

FERREIRA, Geniana Gazotto. **Trajetória da política habitacional no Brasil de 1992 a 2014: do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ao Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FONSECA, A. M. M. e ROQUETE, Claudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: Bolsa-Família. **Caderno de Pesquisa NEPP**, 86, junho, 2018. Publicado anteriormente em VIANA, A.L.; ELIAS, P.E.; IBANEZ, N. Proteção Social: dilemas e desafios. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

GUETZOW, J. **Beyond deservingness: Congressional discourse on poverty 1964–1996**. ANNALS, AAPSS, 629, May 2010

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne e DELEON, Peter. “Social constructions and policy design”. In SABATIER, P. e WEIBLE, C. (Org.). **Theories of the Policy Process – 2º edição**. Westview Press, 2007.

JENKINS-SMITH, H. NOHRSTEDT, D. WEIBLE C. e INGOLD. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program, in **Theories of Policy Process**. 4º edição, Westview Press, 2018

JONES, Michael e JENKINS-SMITH, Hank. **Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change**. Policy Studies Journal, Vol. 37, Issue 1, fevereiro de 2009.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies.** 3rd edition. United States, Pearson Education: 2011.

KING, G. KEOHANE R. e VERBA, S. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.** Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994

KRONBERGER, N., e WAGNER, W. Palavras-chaves em contexto: Análise estatística de textos. In M. W. Bauer e G. Gaskell (Ed.), **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som** (pp. 416-441). Petrópolis, RJ: Vozes. 2002.

KOGA, N., VIANA, R. e MARQUES, I. **Usos e Significados do Cadastro Único para os Programas Sociais Federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais?** Boletim de Análise Político-Institucional, n. 24, IPEA: 2020.

LEITE P., GEORGE, T., SUN C., and K. LINDERT. Social registries for social assistance and beyond: A guidance note and assessment tool. **Social Protection and Labour Discussion Paper no. 1704.** Washington DC: World Bank, 2017.

MA, Janaina; LEMOS, Marco Aurélio Cirilo; VIEIRA, Diego Mota. **How is the Advocacy Coalition Framework Doing? Some Issues since the 2014 Agenda.** Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n.32, p.7-42, Aug. 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000200007&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 23 de março de 2021.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power.** Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, J. G. **Como as decisões realmente acontecem – Princípios da tomada de decisões.** 2º Ed. São Paulo: Leopardo, 2010

MEDEIROS, Marcelo. **Medidas de desigualdade e pobreza.** Fundação Universidade de Brasília, Brasília/DF: 2012.

MOSTAFA, Joana e SILVA, Thuany. **Limitações de um teste de meios via predição de renda: Evidências de uma aplicação no Programa Bolsa Família.** Texto para Discussão nº 2238, Rio de Janeiro: 2016.

MOURA, C. D. de. **O Programa Bolsa Família no campo das políticas públicas.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, 2012.

NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. **The logic of policy change after crisis: Proximity and subsystem interaction.** Risk, Hazards and Crisis in Public Policy, v. 1, n. 2, p. 1-32, 2010.

OLIVEIRA, Patricia A. de A. **O desafio da Coordenação Executiva pelo Centro de Governo: a experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) de 2016 a 2017.** Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 2019.

OSTROM, Elinor. “Institutional Rational Choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”. In SABATIER, P. (Org.). **Theories of the Policy Process**. University of California, 2007.

PEDROSO, Marcel. Racionalidade limitada e uso de informações técnicas em modelos de análise de políticas públicas: proposições sobre a perspectiva integradora da Análise Multicritério de Decisão Espacial Construtivista. RP3 - **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. Edição nº 02 – Dezembro de 2013

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERCE, J.; SIDDIKI, S.; JONES, M.; SCHUMACHER, K.; PATTISON, A. e PETERSON, H. **Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications**. Policy Studies Journal 42(1). February, 2014

PIERCE, J.J., PETERSON, H.L. and HICKS, K.C. **Policy Change: An Advocacy Coalition Framework Perspective**. Policy Study, 48: 64-86: 2017.

PAIVA, L. H. Seguro social, focalização ou provisão universal? Vantagens e desvantagens de diferentes sistemas de proteção social como meio para redução da pobreza. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 7, p. 15-26, 2008.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T. e BARTHOLO, L. “Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: MDS, 2013.

PAIVA, L. et al. “O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil”. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

REZENDE, F. C. Fronteiras de Integração entre Métodos Quantitativos e Qualitativos na Ciência Política Comparada. **TEORIA & SOCIEDADE**. nº 22.2 - julho - dezembro de 2014

ROCHA, Sônia. “O programa Bolsa Família - Evolução e efeitos sobre a pobreza”. In: **Revista Economia e Sociedade**, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, Campinas, 2011.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. **Theories of Policy Process**. 2º, 3º e 4º edições, Westview Press, 2007, 2016 e 2018.

SABATIER, Paul. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein**. Policy Sciences 21:129-168, 1988.

SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993.

SABATIER, P. A.; HUNTER, S.; MCLAUGHLIN, S. **The devil shift: perceptions and misperceptions of opponents**. Western Political Quarterly, v. 40, n. 3, p. 449-476, 1987.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen e DELEON, Peter. “Democratic policy design: social construction of target populations”. In SABATIER, P. e WEIBLE, C. (Org.). **Theories of the Policy Process – 3º edição**. University of California, 2014.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen “Introduction: Public Policy and the Social Construction of Deservedness”. In SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen (Org.). **Deserving and entitled: social constructions and public policy**. State University of New York, 2005.

SCHNEIDER, Anne, and INGRAM, Helen. **Social construction of target populations: Implications for politics and policy**. American Political Science Review 87:334-47. 1993

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen **Policy design for democracy**. University of Kansas Press, 1997

SCHNEIDER, A. e INGRAM, H., **Social Constructions, Anticipatory Feedback Strategies, and Deceptive Public Policy**. Policy Studies Journal: 2019

SCHNEIDER, A. and SIDNEY, M. (2009), **What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?**1. Policy Studies Journal, 37: 103-119. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x>

SILVA, D. M. F. **A produção do cidadão: políticas públicas para a primeira infância no Brasil**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política, 2018.

SILVESTRE, H. C. (Incumbent) **Politics and Burdens in the Social Construction of Target Groups: The Brazilian Bolsa Família Conditional Cash Transfer Program**. Development Policy Review, v. 35, p. 703-720, 2017.

SIMON, Herbert. "A Behavioral Model of Rational Choice", in **Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting**. New York: Wiley: 1957.

SOARES, S., BARTHOLO, L. e OSÓRIO, R. **Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis**. Texto para Discussão 2505. IPEA: 2019.

SOARES, S. e SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras in **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios** - Volume 1, IPEA, pp.27-55: 2010

[TOMAZINI, C.](#); [LEITE, C. K. S.](#) . Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 13-30, 2016.

[TOMAZINI, C.](#). Disputas em torno das políticas de transferências de renda no Brasil e México: coalizões de causa e a consolidação do paradigma “capital humano”. In: Melina Rocha Lukic; Carla Tomazini. (Org.). **As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil**. 1ed.Curitiba: Juruá, 2013, v., p. 115-144.

TOMAZINI, Carla. **O Estado e seus pobres: origem e ascensão das políticas de transferências de renda condicionadas no Brasil e no México**. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil, com período cotutela em Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3, 2013.

TORRES, J.C.E. **Cadastro Único: tecnologia de reclassificação social** [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, 265 p. ISBN: 978-65-5630-011-5. <https://doi.org/10.7476/9786556300115>.

TROCHIM, W. M. K. **The research methods knowledge base**. Second Edition. Cornell University, Cincinatti, OH: 2001.

VICENTE, V. M. B; CALMON, P. C. D. P. E ARAUJO, S. M. V. G. **Analisando mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal à luz do Modelo das Coalizões de Defesa**. O&S – Salvador, v. 24, n. 80, p. 135-156, jan-mar. 2017.

VIEIRA, Ana. **A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, p. 199. 2011.

WEIBLE, C. **Expert-based information and policy subsystems: A review and synthesis**. The Policy Studies Journal, v. 36, n. 4, 2008.

WEIBLE, C., PATTISON, A., SABATIER, P. **Harnessing expert-based information for learning and the sustainable management of complex socio-ecological systems**. Environmental science & policy 13 p. 522 – 534, 2010.

WEIBLE, C., SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H.; NOHRSTEDT, D.; HENRY, A. e DELEON, P. **A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue**. Policy Studies Journal 39(3): 349–360, 2011.

WEIBLE, C. e JENKINS-SMITH, H. “The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues”. In ZITTOUN, P. and PETERS, B. G. **Contemporary Approaches to Public Policy – Chapter 2**, 2016.

WEIBLE, C. e INGOLD, K. **Why advocacy coalitions matter and practical insights about them**. Policy & Politics, v. 46, n. 2, p. 325-43, 2018.

WEIBLE, C.; SIDDIKI, S. e PIERCE, J. **Foes to Friends: Changing Contexts and Changing Intergroup Perceptions**. Journal of Comparative Policy Analysis 13(5):499-525 · November, 2011.

WEIBLE, C.; INGOLD, K.; NOHRSTEDT, D.; HENRY, A. e JENKINS-SMITH, H. **Sharpening Advocacy Coalitions**. Policy Studies Journal. 2019

ANEXOS

Anexo 1 – Questionário aplicado para as pessoas que trabalham diretamente com o Cadastro Único

PESQUISA: A identificação de público-alvo para as políticas sociais de combate à pobreza: o caso do CADASTRO ÚNICO e seu uso pelas coalizões de defesa

O objetivo deste estudo é identificar as principais mudanças institucionais ocorridas na trajetória do Cadastro Único e o processo decisório envolvido, analisando a construção social do público-alvo em situação de pobreza e o uso das informações técnicas, ao longo do período de 2005 a 2018 (14 anos).

A pesquisa está sendo desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília e seus resultados farão parte da tese de doutorado da pesquisadora Jeniffer Chaves.

Agradecemos seu interesse e disponibilidade em participar deste questionário. Você foi convidado devido a sua experiência profissional com o Cadastro Único, seja de forma direta ou indireta.

Leia, por favor, as informações abaixo antes de concordar em participar.

Você pode fazer qualquer pergunta antes ou depois de responder ao questionário, por meio dos contatos:

Pesquisadora:
Jeniffer Chaves
E-mail: jeniffercarla@gmail.com
Telefone: (61) 9 9228 7914

Orientador:
Paulo Calmon
paulo.calmon@gmail.com

As perguntas estão divididas em quatro partes, além desta introdução: dados gerais dos participantes e tempo de experiência, visão sobre a pobreza no Brasil, visão sobre o papel do Cadastro Único e visão sobre as ações de qualificação do Cadastro Único. Algumas questões são sobre o histórico do Cadastro Único e sua experiência, outras são sobre a sua opinião ou sobre a sua percepção quanto à opinião da sociedade. A conclusão das respostas deve demorar de 10 a 15 minutos.

Os resultados serão apresentados de forma sintética na tese de doutorado da pesquisadora, juntamente com outras fontes documentais analisadas nessa pesquisa, como relatórios de gestão e relatórios de auditorias dos órgãos de controle. Os dados não serão identificados e apenas a pesquisadora e o orientador terão acesso as respostas completas.

Observe que sua participação é voluntária. Se você decidir participar, ainda assim poderá

retirar-se a qualquer ponto do questionário, por qualquer motivo, antes de enviar suas respostas, fechando o navegador.

*** Required**

1. Consentimento - Você concorda em participar dessa pesquisa, respondendo as questões? *

Mark only one oval.

Sim, concordo em participar *Skip to question 2*

Skip to question 2

Parte 1 - Dados gerais e experiência profissional com o Cadastro Único

2. Qual a sua idade? *

Mark only one oval.

- Até 30 anos
- De 31 a 40 anos
- De 41 a 50 anos
- Acima de 51 anos

3. Qual o seu sexo? *

Mark only one oval.

- Masculino
- Feminino
- Prefiro não declarar

4. Qual o seu grau de escolaridade? *

Mark only one oval.

- Fundamental completo ou inferior
- Médio completo ou equivalente
- Superior completo
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado

5. Há quantos anos você trabalha com o Cadastro Único (direta ou indiretamente)?

*

Mark only one oval.

- Até 5 anos
- De 6 a 10 anos
- Acima de 10 anos

6. Aonde você trabalha atualmente? *

Mark only one oval.

- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério da Cidadania
- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério da Cidadania
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- Órgãos de controle (CGU, TCU)
- Other: _____

7. Considerando suas experiências anteriores de trabalho, indique abaixo os locais em que você já trabalhou (admita mais de uma marcação) *

Check all that apply.

- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério da Cidadania
- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério da Cidadania
- Outras secretarias do Ministério da Cidadania
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- Órgãos de controle (CGU, TCU)
- Instituições de Ensino e Pesquisa
- Outros

Skip to question 8

Parte 2 - Visão sobre pobreza

8. Na sua opinião, a pobreza e a desigualdade no Brasil são causadas... *

Mark only one oval.

- por desigualdades históricas e estruturais da formação social brasileira
- pelo próprio indivíduo, que não se esforçou por meio da educação e trabalho (meritocracia)
- por desigualdades históricas e estruturais da formação social brasileira, mas também pelo indivíduo
- Other: _____

9. Na sua opinião, políticas de transferência de renda como o Bolsa Família devem ocorrer... *

Mark only one oval.

- enquanto a família continuar em situação de pobreza (sem prazo e sem contrapartidas)
- enquanto a família continuar em situação de pobreza, desde que haja iniciativas de incentivo ao trabalho e/ou estudo (sem prazo, mas com contrapartidas)
- de forma temporária (com prazo)
- Other: _____

10. Na sua opinião, como a sociedade vê os beneficiários de programas sociais, tais como os do Bolsa Família? *

Mark only one oval.

- "merecedores" dos benefícios/serviços sociais, pois estão em situação de vulnerabilidade e precisam de políticas enquanto estiverem nessa condição
- "merecedores" dos benefícios/serviços sociais, mas deveriam cumprir contrapartidas (como ações de inclusão produtiva)
- "não merecedores" dos benefícios/serviços sociais, pois há beneficiários que não deveriam receber (pessoas que têm condições de trabalhar ou aqueles que omitem informações de renda)
- "não merecedores" dos benefícios/serviços sociais, pois são dependentes do Estado e "preguiçosos" para o mundo do trabalho
- Other: _____

11. Em uma escala de 1 a 5, em que 1 é "discordo completamente" e 5 é "concordo completamente": como você avalia a afirmação de que as pessoas em situação de pobreza são facilmente manipuláveis nas campanhas eleitorais? *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Discordo completamente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo completamente

Skip to question 12

Parte 3 - Opinião sobre o papel do Cadastro Único

12. Considerando o início do processo de implementação do Cadastro Único (2001 a 2005), quais os três fatores que você considera mais importantes para a escolha do Cadastro Único como o instrumento do Governo Federal para identificação de famílias pobres, sobretudo do Bolsa Família? *

13. Qual a sua opinião sobre a linha de pobreza monetária, calculada a partir da renda autodeclarada pela família no momento do cadastramento? *

Mark only one oval.

- É a melhor forma de selecionar público-alvo e deve ser sempre calculada dessa forma: a partir da renda autodeclarada pela família
- É a melhor forma de selecionar público-alvo, mas devem existir checagens periódicas da renda autodeclarada pela família, como ocorre com o processo de Averiguação Cadastral
- É adequada, mas deveriam ser utilizadas informações de renda autodeclaradas apenas para dados que não podem ser obtidos de outras bases de dados e registros administrativos, como renda informal de trabalho
- É inadequada, pois deveriam ser utilizadas as demais informações sobre a condição socioeconômica da família registradas no Cadastro Único, criando medidas para a predição de renda
- Other: _____

14. Como você vê a focalização do público-alvo do Cadastro Único em famílias de baixa renda? *

Mark only one oval.

- É a solução para a eficiência alocativa de recursos públicos limitados
- É necessária para a compensação de um histórico de desigualdades estruturais e reforço de direitos
- Não é adequada, pois o Cadastro Único deveria conter dados de toda a população brasileira, para atendimento universal das políticas sociais
- Other: _____

15. Na sua opinião, o Cadastro Único é um instrumento ... *

Mark only one oval.

- de promoção de direitos sociais de todo o público que necessitar, independentemente da renda
- para a focalização das políticas públicas para aqueles que estão realmente em situação de pobreza
- de controle para a seleção de público-alvo das políticas sociais
- Other: _____

16. O Cadastro Único e o Bolsa Família se fortaleceram mutuamente ao longo do tempo, sobretudo nos primeiros anos de implementação. Atualmente, o Cadastro Único é utilizado por quase 30 programas usuários. Na sua opinião, o Cadastro Único deveria ... *

Mark only one oval.

- Manter o foco de utilização prioritária para o Bolsa Família, alinhando conceitos, procedimento e legislação entre Cadastro Único e Bolsa Família
- Manter regras próprias para conceitos, procedimentos e legislação, as quais os programas usuários devem se adequar
- Manter mais flexibilidade em seus conceitos, procedimentos e legislação, de forma que os programas usuários possam também definir suas próprias regras
- Other: _____

17. Na sua opinião, onde deveria estar a gestão nacional do Cadastro Único? *

Mark only one oval.

- No Ministério da Cidadania
- Em uma autarquia
- Em empresas públicas de tecnologia, como a Dataprev ou Serpro
- Em outro Ministério (como Ministério da Economia) ou na Casa Civil
- Other: _____

Skip to question 18

Parte 4 - Ações de qualificação do Cadastro Único

18. Qual a importância das ações de Averiguação Cadastral para o reconhecimento do Cadastro Único como ferramenta qualificada de seleção de público-alvo para as políticas sociais? *

19. Na sua opinião, qual é o momento mais adequado para ações de averiguação cadastral e auditorias na renda autodeclarada no Cadastro Único? *

Mark only one oval.

- Imediatamente no momento do cadastramento (checagens online)
- Anualmente (checagens a posteriori)
- A cada dois anos (checagens a posteriori)
- Não há necessidade de ações de Averiguação Cadastral e Auditorias se os dados de renda de outras bases e registros administrativos fossem integrados
- Other: _____

20. Em 2016 ocorreu a operação Raio-X Bolsa Família do Ministério Público Federal, que teve grande repercussão na mídia e nas demandas de qualificação do Cadastro Único e do Bolsa Família. Na sua opinião, por que essa ação teve esse alcance, dado que o Cadastro Único realiza, desde 2005, ações de cruzamento de dados e fiscalização? *

21. Como você vê a pauta de interoperabilidade das grandes bases do Governo Federal, como o Cadastro Único e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)? *

Mark only one oval.

- uma oportunidade de melhoria para o Cadastro Único, principalmente para a racionalização das ações de controle, fiscalização e combate às fraudes
- uma oportunidade de melhoria para o Cadastro Único, principalmente para a integração dos dados de renda, de forma que o Estado possa atuar de maneira mais efetiva em situações de flutuações de renda
- um risco para o Cadastro Único, pois pode reforçar desigualdades e burocratizar o processo de cadastramento, dada a necessidade de elaborar recursos administrativos para corrigir informações nas demais bases de dados
- Other: _____

22. Na última Averiguação Cadastral realizada pelo Departamento do Cadastro Único, em 2019, foram identificadas aproximadamente 5 milhões de famílias com indícios de omissão e subdeclaração de informação que precisaram de uma nova atualização cadastral, o que representa menos de 20% do universo de famílias cadastradas. Na sua opinião, isso evidencia que... *

23. Como você imagina o Cadastro Único daqui a 10 anos? *

This content is neither created nor endorsed by Google.

Google Forms

Anexo 2 – Pessoas entrevistadas com os respectivos cargos/tempo de experiência

Nome	Cargo e experiência
Greziella Ferreira da Silva	Técnica do Departamento do Cadastro Único que acompanhou a transição do Cadastro do Bolsa Escola (CADBES) ao Cadastro Único (2002) Atualmente é coordenadora de operacionalização do Cadastro.
Fernanda Pereira de Paula	Foi assessora do Departamento do Cadastro Único de 2005 a 2013.
Letícia Bartholo de Oliveira e Silva	Secretária Nacional de Renda de Cidadania Adjunta de 2012 a 2016 e Diretora do Departamento do Cadastro Único de 2009 a 2012.
Tiago Falcão Silva	Secretário Nacional de Renda de Cidadania de 2011 a 2012 e de 2016 a 2020.
Walter Shigueru Emura	Diretor do Departamento do Cadastro Único de 2019 a 2020. Foi Secretário Nacional de Renda de Cidadania Adjunto
Vinicius de Oliveira Botelho	Secretário Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) (secretaria que o Cadastro Único fazia parte de 2019 a 2020, até tornar-se a Secretaria do Cadastro Único – SECAD)

Fonte: Elaboração própria



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

Termo de consentimento

PESQUISA: A identificação de público-alvo para as políticas sociais de combate à pobreza: o caso do CADASTRO ÚNICO e seu uso pelas coalizões de defesa

PESQUISADORA: Jeniffer Carla de Paula Nóbrega Chaves

ORIENTADOR: Paulo Carlos Du Pin Calmon

O objetivo deste estudo é identificar as principais mudanças institucionais ocorridas na trajetória do Cadastro Único e o processo decisório envolvido, analisando a construção social do público-alvo em situação de pobreza e o uso das informações técnicas, ao longo do período de 2005 a 2018 (14 anos).

A pesquisa está sendo desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília e seus resultados farão parte da tese de doutorado da pesquisadora Jeniffer Carla de Paula Nobrega Chaves.

Você foi convidado a participar devido à sua experiência com o Cadastro Único para Programas Sociais, sendo um dos especialistas relevantes para a compreensão da trajetória deste instrumento.

A entrevista será gravada e ficará disponível apenas a pesquisadora e seu orientador, exceto as falas que serão referenciadas na tese de doutorado, numeradas sequencialmente, sem a identificação nominal.

Observe que sua participação é voluntária. Se você decidir participar, ainda assim poderá retirar-se a qualquer momento da entrevista.

Agradeço pelo apoio,

Jeniffer Carla de Paula N. Chaves

Eu, _____,
declaro o meu consentimento para a participação nesta Pesquisa.

Brasília-DF, ____ de janeiro de 2020.

Assinatura:

Anexo 4 – Cargos de Ministro, Secretário Nacional e Diretor do Cadastro Único de 2005 a 2018

Ano	Ministro	Secretário Nacional de Renda e Cidadania	Diretor do Departamento do Cadastro Único	Observações
2005	Patrus Ananias de Souza (de 23/01/2004 a 31/03/2010)	Rosani Evangelista da Cunha (de 09/12/2004 a 01/11/2008)	Lúcia Maria Modesto Pereira (de 09/12/2004 a 11/11/2008)	Na edição do DOU de nomeação da Secretária Rosani, foram exonerados: Diretor do Departamento do Cadastro Único Cláudio Rocha Roquete e Secretário Nacional de Renda e Cidadania André Teixeira
2006				
2007				
2008				
2009		Lúcia Maria Modesto Pereira (de 11/11/2008 a 24/02/2011)		Vacância
2010			Letícia Bartholo de Oliveira e Silva (de 12/02/2009 a 12/03/2012)	Lúcia assume como secretária após o falecimento da Rosani Cunha
2011	Marcia Lopes (de 31/03/2010 a 31/12/2010)	Tiago Falcão Silva (de 25/02/2011 a 16/01/2012)		
2012	Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello (de 01/01/2011 a 12/05/2016)	Luis Henrique da Silva de Paiva (de 16/01/2012 a 23/02/2015)	Claudia Regina Baddini Currello (de 13/03/2012 a 16/12/2013)	Tiago Falcão Silva torna-se secretário da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza entre 2012 a início de 2016 e, então, Luis Henrique assume como Secretário e Letícia Bartholo como Secretária Adjunta (cargo criado na reestruturação)
2013				
2014			Joana Mostafa (de 16/12/2013 a 12/05/2016)	
2015			Helmut Schwarzer (de 23/02/2015 a 31/03/2016)	Letícia Bartholo se mantém como Secretária Adjunta até 2016, quando solicita exoneração do cargo

2016				Vacância
2017	Osmar Gasparini Terra (de 12/05/2016 a 10/04/2018)	Tiago Falcão Silva (de 31/03/2016 a atual)	Maria Alice Melo de Araújo (de 18/07/2016 a 25/06/2018)	
2018	Alberto Beltrame (de 10/04/2018 a 01/01/2019)		Luis Henrique da Silva de Paiva (de 10/08/2018 até 30/01/2019)	Vacância
2019	Osmar Gasparini Terra		Walter Shigueru Emura (de 06/02/2019 a 2020)	

Fonte: Elaboração própria

Anexo 5 – Programas usuários do Cadastro Único

Nome do programa ou política social	Objetivo do programa ou política social	Legislação principal
Ação de Distribuição de Alimentos (ADA)	Distribuição gratuita de alimentos de forma complementar a outras estratégias de fomento e acesso à alimentação, promovidas pelos órgãos responsáveis pelos públicos específicos atendidos pela ADA.	PORTARIA MDS Nº 527, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2017
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	É um benefício individual que garante a transferência de um salário mínimo à pessoa idosa e à pessoa com deficiência de qualquer idade, que comprove não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família.	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS); Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007; Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016
Carteira do Idoso	É o documento que garante à pessoa idosa acesso a passagens gratuitas ou com desconto de, no mínimo, 50% nos transportes interestaduais rodoviários, ferroviários e aquaviários.	Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso); Decreto Nº 5.934, de 18 de outubro de 2006; Resolução CIT nº 4, de 18 de abril de 2007.
Concessão de bolsas por entidades com Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social com atuação na área da educação (CEBAS-Educação)	Seleção de bolsistas no âmbito das entidades de direito privado sem fins lucrativos para a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social com atuação na área da educação (CEBAS-Educação)	Portaria Normativa MEC nº 15, de 11 de agosto de 2017; Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009
Créditos Instalação do Programa Nacional de Reforma Agrária	São créditos para instalação, estruturação produtiva para famílias assentadas da Reforma Agrária, visando a promoção da segurança alimentar e nutricional e geração de trabalho e renda dessas famílias.	Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (inciso V do caput do art. 17); Decreto 9.428/2018 Decreto nº 8.256, de 26 de maio de 2014
Distribuição de conversores de TV Digital	Distribuição de kit gratuito de conversão para a TV digital para famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único.	Portaria MC nº 481, de 9 de julho de 2014; Portaria MC nº 3.493, de 26 de agosto de 2016
Facultativo de Baixa Renda	Concede benefícios da Previdência Social mediante contribuição reduzida, de 5% do salário mínimo, aos segurados facultativos sem renda própria que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência (donas e donos de casa) e que são de famílias de baixa renda.	Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011 (altera Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991)
Identidade Jovem (ID Jovem)	É o documento que comprova a condição de jovem de baixa renda para acesso aos benefícios da meia-entrada em eventos artístico-culturais e esportivos, e da reserva de vagas nos veículos do sistema de transporte coletivo interestadual.	Decreto nº 8.537, de 5 de outubro de 2015; Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013 (Estatuto da Juventude); Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013 (meia-entrada)

Nome do programa ou política social	Objetivo do programa ou política social	Legislação principal
Isenção de taxas de inscrição em concursos públicos	Isenção da taxa de inscrição em concursos públicos realizados pelo Poder Executivo Federal.	Decreto nº 6.593, de 2 de outubro de 2008; Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990
Isenções na taxa de inscrição para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)	Concede isenções na taxa de inscrição para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).	Portaria MEC nº 807 de 18 de junho de 2010; Lei nº 12.799, de 10 de abril de 2013
Plano Progridir - Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado	Incentivar a geração de trabalho e renda entre microempreendedores populares por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado.	Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005; Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011
Programa Bolsa Família	Contribuir para a superação da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias, da ampliação do acesso a serviços públicos e da integração com outras políticas públicas, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade.	Lei nº 10.836, de 10 de janeiro de 2004 Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004
Programa Cisternas - Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água	Promover o acesso autônomo e sustentável à água para consumo humano e para a produção de alimentos às famílias de baixa renda residentes na zona rural atingidas pela seca ou falta regular de água	Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013; Decreto nº 8.038, de 4 de julho de 2013; DECRETO Nº 9.606, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2018
Programa Criança Feliz	Promover o desenvolvimento infantil integral por meio de visitas domiciliares para orientação e acompanhamento das famílias.	Portaria MDS nº 956, de 22 de março de 2018; PORTARIA Nº 1.217, DE 1º DE JULHO DE 2019
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Retirar crianças e adolescentes da prática do trabalho. Compreende transferência de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos, atuando de forma articulada com estados e municípios e com a participação da sociedade civil.	Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 (altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993)
Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	Estruturar atividades produtivas sustentáveis com vistas à inclusão produtiva e promoção da segurança alimentar e nutricional, contribuindo para o incremento da renda dos beneficiários	Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011; Decreto 9.221/2017 Decreto nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011
Programa Minha Casa Minha Vida	Criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal bruta de até R\$ 5.000,00.	Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011; Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011
Programa Nacional de Crédito Fundiário	Oferecer condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam se desenvolver de forma independente e autônoma, por meio da concessão de financiamentos para a compra de imóvel rural, investimento em infraestrutura para a produção e/ou contratar assistência técnica.	Decreto nº 6.672, de 2 de dezembro de 2008; Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003; Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998

Nome do programa ou política social	Objetivo do programa ou política social	Legislação principal
Programa Nacional de Reforma Agrária	Promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção	Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; DECRETO Nº 9.311, DE 15 DE MARÇO DE 2018; INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 98, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2019; INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 99, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2019
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Conjunto de serviços destinados à superação de situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza ou da falta de acesso a serviços públicos e a direitos sociais.	Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 (tipificação dos serviços socioassistenciais)
Sistema de Seleção Unificada - Sisu/Lei de cotas	Reserva de vagas à população de baixa renda em Instituições Federais de Ensino.	Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei de Cotas); Portaria Normativa MEC nº 19, de 7 de novembro de 2014. Portaria Normativa MEC n.18, de 15 de outubro de 2012
Tarifa Social de Energia Elétrica	Concede desconto na conta de luz destinado às famílias inscritas no Cadastro Único com renda de até meio salário mínimo per capita ou que tenham algum componente beneficiário do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). As famílias identificadas como indígenas ou quilombolas no Cadastro Único e que possuem renda per capita de até meio salário terão direito ao desconto de 100% na conta de energia elétrica, até o limite de consumo de 50 KWh/mês.	Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010; Decreto nº 7.583, de 13 de outubro de 2011; Resolução Normativa ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010
Telefone Popular - Acesso Individual Classe Especial	Universalizar o acesso das famílias de baixa renda ao serviço de telefonia fixa, oferecendo condições especiais de contratação do serviço com tarifa reduzida.	Decreto nº 7.512, de 30 de junho de 2011; Resolução ANATEL nº 586, de 5 de abril de 2012
Programa de Urbanização de Assentamento Precários	Melhorar as condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários em centros urbanos, com obras de infraestrutura como construção de moradias, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, entre outras.	

Fonte: Elaborado pela Coordenação-Geral de Apoio à Integração de Ações (CGAIA/DECAU/SECAD)

Anexo 6 – Legislação de outros subsistemas referentes a integração de base de dados e simplificação dos serviços

- **Lei nº 12.527/2011, intitulada Lei de Acesso à Informação (regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012)**

É um importante marco para assegurar o acesso à informação ao cidadão, apontando a transparência como regra e o sigilo como exceção. A premissa é de divulgação das informações de interesse público, independentemente de solicitação, fomentando a cultura da transparência e controle social da administração pública.

- **Lei nº 12.965/2014, intitulada “Marco Civil da Internet”**

Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Quanto à atuação do poder público, destaca-se as premissas de governança multiciparticipativa e transparente, estabelecimento de procedimentos integrados de atendimento ao cidadão, com foco na racionalização e interoperabilidade tecnológica.

- **Decreto nº 8.373/2014**

Institui o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial. O “E-Social” tem por finalidade padronizar a transmissão, validação, armazenamento e distribuição das informações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, consolidando bases de dados comumente usadas para análise do mercado de trabalho formal no Brasil, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e de Informações à Previdência Social.

- **Decreto nº 8.414/2015**

Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa. Este programa foi importante para organizar os debates e discussões sobre a lei de proteção dos dados pessoais, publicada em 2018, sendo um importante fórum para debate e ponderações dos diversos órgãos de governo que fazem a gestão de grandes bases de dados.

- **Decreto nº 8.638/20016**

Instituiu a Política de Governança Digital. Destaca-se os princípios de abertura, transparência e compartilhamento de dados entre órgãos da administração pública federal, entre outros, e criou a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.BR.

- **Decreto nº 8.936/2016**

Instituiu a Plataforma de Cidadania Digital, dispondo sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal, citando a Carta de Serviços ao Cidadão.

- **Decreto nº 8.789/2016**

Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na Administração Pública Federal, definindo como dados cadastrais (CPF, CNPJ, NIS, PIS, PASEP e título de eleitor; nome civil e/ou social das pessoas naturais, data de nascimento, filiação, naturalidade, nacionalidade, sexo, estado civil, grupo familiar, endereço e vínculos empregatícios). Dispensa a celebração de convênios e acordos para compartilhamento de dados entre o Governo Federal.

- **Decreto nº 9.094/2017**

Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos e instituiu a Carta de Serviços ao Usuário, reforçando as diretrizes de compartilhamento de informações entre os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a aplicação de soluções tecnológicas, a integração e a racionalização para a simplificação de serviços ao cidadão.

- **Decreto nº 9.319/2018**

Instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (SinDigital e EDigital).

- **Lei 13.709/2018**

Dispõe sobre a proteção de dados pessoais, resultado de várias reuniões e discussões com instâncias de governo e Congresso Nacional, e atende também o Regulamento

Geral de Proteção de Dados (GDPR, na sigla em inglês) da União Europeia. Prevê que os dados devem ser mantidos em formato possível de ser interoperável e estruturado para uso compartilhado.

Anexo 7 – Principais números do Cadastro Único (nº de famílias por faixa de renda, nº de pessoas e média de inclusões e atualizações cadastrais por mês no ano de 2018):

Total de famílias cadastradas: 26.913.731
Famílias extremamente pobres (renda por pessoa de até R\$ 89,00): 12.875.630
Famílias pobres (renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00): 3.017.585
Famílias com renda por pessoa entre R\$ 178,01 e 1/2 s.m.: 5.595.345
Famílias com renda por pessoa maior que 1/2 s.m. e renda total de até 3 s.m.: 5.122.250
Famílias com renda por pessoa maior que 1/2 s.m. e com renda total maior que 3 s.m.: 302.921
Total de pessoas cadastradas: 73.635.046
Média mensal de inclusões cadastrais em 2018: 398.569 famílias
Média mensal de atualizações cadastrais em 2018: 1.094.832

Fonte: Cadastro Único de dez/2018, boletim mensal, elaborado pela Coordenação-Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro – CGAQC/DECAU/SECAD

Anexo 8 – Lista de documentos analisados na tese

- Relatório Atualização e Aperfeiçoamento do Cadastro Único de Programas Sociais – 2005 a 2006
- Relatórios de Gestão da Unidade Jurisdicionada Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC dos anos de:

2005

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/ auditoria/ secretaria_nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/arquivos/2005/Relatorio%20de%20Gestao.pdf

2006

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/ auditoria/ secretaria_nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/arquivos/2006/Relatorio%20de%20Gestao.pdf

2007

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/ auditoria/ secretaria_nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/arquivos/2007/Relatorio%20de%20Gestao.pdf

2008

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/ auditoria/ secretaria_nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/arquivos/2008/Relatorio%20de%20Gestao.pdf

2009

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/ auditoria/ secretaria_nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/arquivos/2009/MDS-SENARC-RELATORIO%20DE%20GESTaO%202009%20E%20ANEXOS%20.pdf

2010

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/ auditoria/ secretaria_nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/arquivos/2011/relatorio-de-gestao-2010-31-03-11-final.pdf

2011

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa_familia/senarc/relatorio-de-gestao-2011-senarc-mds.pdf

2012

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/ auditoria/2004%20a%202012/2012/Minist%C3%A9rio%20do%20Desenvolvimento%20Social/Secretaria%20Nacional%20de%20Renda%20de%20Cidadania/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o.pdf

2013

https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/senarc/relatorio_prestacao_contas_senarc2013.pdf

2014

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/relatorios_gestao/2014/relatoriogestao_senarc.pdf

2015

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/auditoria/relatorio_gestao_2015/Relatorio%20de%20Gestao%20SENARC.pdf

2016

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/auditoria/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/2016_Relat%C3%B3rio%20Gest%C3%A3o.pdf

2017

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/ acesso_informacao/auditoria/aud_contas_SENARC2017/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%202017.pdf

2018

http://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/auditoria/Relatorio_gestao_des_social.pdf

- Relatórios do Tribunal de Contas da União

Acórdão 240/2003

Acórdão 1496/2004

Acórdão 252/2005

Sumário Executivo 21 Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa Família/2005

Acórdão 9/2006

Acórdão 2015/2006

Acórdão 222/2008

Acórdão 906/2009

Sumários Executivos Auditoria nos Sistemas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal/2009

Acórdão 2120/2010

Acórdão 2970/2012

Acórdão 2395/2013

Acórdão 202/2014

Acórdão 2382/2014

Acórdão 364/2015

Acórdão 3330/2015

Acórdão 1009/2016

Acórdão 1380/2016

Acórdão 3071/2016

Acórdão 1344/2017

Acórdão 2612/2017

Acórdão 2901/2018

- Relatórios da CGU

2004 – RELATORIO AUDITORIA nº 160199

2005 – RELATORIO AUDITORIA nº 175321

2006 – RELATORIO AUDITORIA nº 189967

2007 – RELATORIO AUDITORIA n° 208491
2008 – RELATORIO AUDITORIA n° 224485
2009 – RELATORIO AUDITORIA n° 243945
2010 – RELATORIO AUDITORIA n° 201108674
2012 – RELATORIO AVALIACAO PBF n° 7
2013 – RELATORIO AUDITORIA n° 201406991
2014 – RELATORIO AUDITORIA FUNDO COMBATE POBREZA
2014 – RELATORIO AUDITORIA n° 201503505
2016 – RELATORIO AUDITORIA n° 201701359
2017 – RELATORIO AVALIACAO PBF n° 75

Anexo 9 – Livros organizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social em parceria com outros órgãos e/ou instituições

2009

Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil. Parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

2010

Fome Zero: Uma história brasileira. Volumes 1, 2 e 3. Parceria com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e a Fundação Banco do Brasil.

Políticas Sociais Para o Desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios. Volumes 1 e 2. Parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

2013

Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).