



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO

IMPLICAÇÕES DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS
LOCAIS NA QUALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO
CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ANA GABRIELA FILIPPI SAMBIASE

BRASÍLIA – DF

2019

**IMPLICAÇÕES DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS
LOCAIS NA QUALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CADASTRO ÚNICO
PARA PROGRAMAS SOCIAIS**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Ana Gabriela Filippi Sambiase

Orientador: Roberto Rocha Coelho Pires

Brasília - DF

2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

- S1877i Sambiasi, Ana Gabriela Filippi
Implicações dos arranjos institucionais locais na qualidade da
implementação de políticas públicas: o caso do Cadastro Único para
programas sociais / Ana Gabriela Filippi Sambiasi. -- Brasília, 2019.
166 f. : il.
- Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de
Administração Pública, 2019.
- Orientação: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires.
1. Política Pública. Implementação. 2. Cadastro Único. 3.
Governança. 4. Arranjo Institucional. 5. Programa Social. 6. Gestão
Municipal. I. Pires, Roberto Rocha Coelho orient. II. Título.

CDU 364(81)

ANA GABRIELA FILIPPI SAMBIASE

**IMPLICAÇÕES DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS
LOCAIS NA QUALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CADASTRO ÚNICO
PARA PROGRAMAS SOCIAIS**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 17 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires, Orientador - ENAP

Profa. Dra. Natalia Massaco Koga - ENAP

Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta – FUNDAÇÃO GETÚLIO
VARGAS

BRASÍLIA
2019

*À Valentina,
Valente menina, que ilumina minha vida...
Menina valente, tão presente e querida....*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, sinto que preciso agradecer a mim mesma, por ter desafiado as dores e os demônios que insistiram em cruzar meu percurso acadêmico, vivenciado durante um difícil momento político brasileiro, que dizia o todo tempo que eu não seria capaz. O resultado desse trabalho mostrou-me que sou capaz sim.

E nesta jornada de superação, pessoas fantásticas e queridas acompanharam a minha trajetória, cruzaram minha história e me apoiaram com todo carinho, paciência e amor. Assim, agradeço do fundo do meu coração a equipe da Coordenação-Geral de Gestão de Processos de Cadastramento do Departamento do Cadastro Único, que tenho a honra de “co-coordenar” na busca de um trabalho de excelência: Bruna Barreto Bastos, Laís Maranhão Santos Mendonça, Paula Pompeu Fiuza Lima, Keli Rodrigues de Andrade, Fernando Eleto Coelho, Francisco Rodrigues da Silva Neto e Leticia Zamarion Campagnoli. Sem vocês eu não estaria consagrando esse momento.

Agradeço também minha antiga chefia da Senarc, o Secretario Tiago Falcão Silva e sua maravilhosa chefe de Gabinete, Sheila Benjuino de Carvalho, que me apoiaram quando precisava me afastar num momento muito delicado em minha vida que atravessou meu percurso acadêmico.

Minha gratidão profunda também ao meu chefe-diretor relâmpago do Departamento do Cadastro Único, Luiz Henrique da Silva de Paiva, gestor e pesquisador brilhante, principalmente no que diz respeito às políticas de redução de desigualdades sociais.

Neste processo conturbado de novos arranjos administrativos que perpassaram minha caminhada acadêmica e profissional, aproximei-me de meu atual chefe, o “Sensei” Walter Shiguero Emura, que trouxe a paz, a calma e a sabedoria oriental que eu precisava para a reta final dos estudos, a quem agradeço o apoio com todo meu carinho. E a todos da equipe do Departamento do Cadastro Único: minha gratidão por contribuírem na composição do meu conhecimento sobre o Cadastro Único, vocês são demais!!!

Não posso deixar também de expressar minha gratidão às mulheres maravilhosas que conheci profissionalmente como Diretoras do Departamento do Cadastro Único e que hoje são grandes amigas e fonte de inspiração para todo o sempre: Leticia Bartholo de Oliveira e Silva, Claudia Regina Baddini Currello e Joana Mostafa.

Agradeço também a todos os professores do Mestrado Profissional de Governança em Desenvolvimento da Enap, por contribuírem com excelência para o aporte teórico-acadêmico ao meu trabalho cotidiano como gestora federal de políticas públicas. E especialmente, minha gratidão ao meu querido professor e orientador Roberto Rocha Pires Coelho, a quem tenho profunda admiração pela paciência e pelo apoio na construção e no desenvolvimento desse trabalho, bem como por conseguir acalmar minha lua em áries para que eu pudesse finalizar essa dissertação a tempo.

Aos meus colegas de mestrado, digo que descobri pessoas maravilhosas, pesquisadores fantásticos, profissionais de excelência! Vocês foram o combustível que me moveu a ir a cada aula, fazer cada trabalho, participar de cada discussão. Minha gratidão é infinita por termos compartilhado momentos tão especiais juntos. Isadora Louzada Hugueney Lacava, colega e agora grande amiga, sua força e seu amor me inspiram a cada dia para continuar na luta! Como te admiro, amiga!

Gabriela Spanghero Lotta, Doutora, pesquisadora, mãe, amiga: que pessoa maravilhosa você é e como agradeço ao universo por poder compartilhar minha existência contigo! Gostaria de te dizer que suas contribuições iniciais ao sabor de um café com bomba de chocolate em solos paulistanos foram fundamentais para moldar meus primeiros rabiscos mentais do que seria essa dissertação.

À família onde nasci, Mãe Gloria, Pai Sergio, meus irmãos Adriana e Luís André, mesmo de longe, digo que esse trabalho também é fruto de nossa história. Minha gratidão pelo amor desta história.

À família que construí, Carlos, Valentina e Emiliano, digo que esse trabalho também é fruto das tramas de amor do cotidiano de nosso lar, que tecem nossa própria história. Minha gratidão pela paciência e pelo amor deste caminhar conjunto.

A todos os mais de 40 mil trabalhadores que se dedicam à gestão do Cadastro Único em todos municípios brasileiros, digo que honro cada um de vocês! E especialmente aos Entrevistadores Sociais do Cadastro Único, minha admiração profunda por serem essa ponte ente os cidadãos e o estado com vistas à inclusão social da parcela mais vulnerável do país.

Por fim, agradeço ao meu jardim e à todas as plantas, árvores, flores, borboletas e pássaros que o compõem, por acolherem minha ansiedade em momentos difíceis e me conectarem ao universo infinito de possibilidades.

“Eu costumo dizer que não adianta a gente estar num castelo de diamante e o nosso amigo, o nosso sangue humano está vivendo debaixo da ponte e eu tô ali no diamante, rodeada de placa de platina e o meu companheiro, minha amiga, meu parente, tem ser humano ali na lama e eu tô aqui resguardada. Temos que ter um olhar diferente pras pessoas e isso faz as pessoas se sentirem importantes, eu mesma tô me sentindo importantíssima”.

Recepcionista do Posto de Atendimento do Cadastro Único em algum lugar do semiárido pernambucano

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Plano Brasil sem Miséria
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CENSOSUAS	Censo do Sistema Único da Assistência Social
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
DECAU	Departamento do Cadastro Único
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
GPTE	Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instâncias de Controle Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MC	Ministério da Cidadania
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
TAC	Taxa de Atualização Cadastral
TSEE	Tarifa Social de Energia Elétrica

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelos de atendimento do Cadastro Único.....	51
Quadro 2 – Características dos modelos de atendimento do Cadastro Único.....	53
Quadro 3 – Portes Populacionais municipais.	63
Quadro 4 – Descrição dos Clusters da pesquisa de Custos do Cadastro Único	64
Quadro 5 – Formas de coleta de dados em cada município	66
Quadro 6 – Dimensões e Categorias de análise.....	69
Quadro 7 – Elementos relacionados à Organização da Estrutura de Atendimento do Cadastro Único que ampliam a qualidade do Cadastro Único	111
Quadro 8 – Elementos relacionados à Organização do Processo de Cadastramento que ampliam a qualidade do Cadastro Único.....	114
Quadro 9 - Equipe de referência para municípios de porte III	116
Quadro 10 – Elementos relacionados à Gestão de Recursos Humanos que ampliam a qualidade do Cadastro Único	118
Quadro 11 – Elementos relacionados à Gestão de Infraestrutura que ampliam a qualidade do Cadastro Único	120
Quadro 12 – Elementos relacionados à Intersetorialidade que ampliam a qualidade do Cadastro Único	123
Quadro 13 – Sistematização das dimensões e categorias de análise e os elementos dos arranjos que ampliam a qualidade do Cadastro Único.....	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - TAC média, por modelo de atendimento do Cadastro Único	52
Tabela 2 - Soma das variações da TAC entre 2010 e 2017	61
Tabela 3 – Seleção de pares contrafactuais	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução Mensal da TAC entre 2010-2017, Brasil	60
Gráfico 2- Variação Mensal da TAC entre 2010-2017, Brasil.....	61

RESUMO

Este trabalho busca compreender a relação existente entre os modelos de governança adotados por diferentes municípios na implementação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e a qualidade deste instrumento. Parte-se do pressuposto de que a forma com que os municípios organizam a gestão para prestar este serviço pode trazer resultados variados na qualidade do Cadastro Único. Para tanto, a pesquisa investigou os arranjos de implementação em dois municípios de médio porte da região do semiárido pernambucano, que possuem características socioeconômicas e demográficas semelhantes, mas que apresentam variações na qualidade do Cadastro Único, a partir método de análise comparativa de pares contrafactuais. A partir dos dados coletados em pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas com atores relevantes na implementação desta política, o estudo apresentou uma descrição dos elementos que compõem os arranjos de implementação do Cadastro Único em cada município. Sob a lente analítica da literatura de arranjos institucionais e com base nos estudos já realizados sobre o Cadastro Único, realizou-se uma análise comparativa das variações dos arranjos de implementação encontrados e como os elementos desses arranjos podem explicar uma maior ou menor qualidade do Cadastro Único. A análise foi feita no âmbito de cinco dimensões: Modelo de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único, Relações Federativas, Intersetorialidade e Participação Social. Confirmando a hipótese inicial, conclui-se que há elementos na forma com que os municípios organizam a gestão e o atendimento do Cadastro Único que podem gerar resultados mais ou menos positivos na implementação desta política. Nos municípios estudados, verificou-se que o modelo de gestão e de atendimento do Cadastro Único, notadamente no que tange à gestão de recursos humanos e de infraestrutura, é a dimensão que mais explica as diferenças da qualidade do Cadastro Único. A intersectorialidade, em que pese ser uma dimensão menos explicativa, também se constitui um elemento importante quando se verifica a adoção de arranjos que promovam a ação coletiva intersectorial no cotidiano da gestão do Cadastro Único.

Palavras Chaves: 1. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; 2. Implementação de políticas públicas; 3. Governança e Arranjos institucionais; 4. Método de Análise de Pares Contrafactuais; 5. Arranjos de Implementação do Cadastro Único; 6. Qualidade do Cadastro Único.

ABSTRACT

This paper seeks to understand the relationship between the governance models adopted by different municipalities in the implementation of the Federal Government's Single Registry for Social Programs (Cadastro Único) and the performance of this instrument. It is assumed that the way municipalities organize the management to provide this service can bring varied results in the quality of the Cadastro Único. To this end, the research investigated the implementation arrangements in two medium-sized municipalities in the Pernambuco semi-arid region, which have similar socioeconomic and demographic characteristics, but have variations in the quality of the Cadastro Único, using the comparative matched-pair analysis method. From the data collected in field research through semi-structured interviews with relevant actors in the implementation of this policy, the study presented a description of the elements that make up the Cadastro Único implementation arrangements in each municipality. Under the analytical lens of the institutional arrangement literature and based on studies already done on the Cadastro Único, a comparative analysis of the variations of the implementation arrangements found and how the elements of these arrangements may explain a higher or lower quality of the Cadastro Único was performed. The analysis was made within five dimensions: Cadastro Único Management and Service Model, Federative Relations, Intersectoriality and Social Participation. Confirming the initial hypothesis, it is concluded that there are elements in the way municipalities organize the management and service of the Cadastro Único that can generate more or less positive results in the implementation of this policy. In the municipalities studied, it was found that the management and the service model of the Cadastro Único, notably regarding the management of human resources and infrastructure, is the dimension that most explains the differences in the quality of the Cadastro Único. Intersectoriality, despite being a less explanatory dimension than the management and attendance model, also constitutes an important element when the adoption of arrangements that promote the intersectoral collective action in the daily management of the Cadastro Único is verified.

KEYWORDS: 1. Federal Government's Single Registry for Social Programs; 2. Implementation of public policies; 3. Governance and institutional arrangements; 4. Matched-pair analysis method; 5. Arrangements for the implementation of the Single Registry; 6. Quality of the Single Registry.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
LISTA DE QUADROS	5
LISTA DE TABELAS	6
LISTA DE GRÁFICOS.....	6
RESUMO	7
ABSTRACT	8
1. INTRODUÇÃO	11
1.1 Contextualização do problema de pesquisa	16
1.2 Pergunta de pesquisa	24
2. REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 Governança e arranjos institucionais na implementação de políticas públicas.....	26
2.2 Relações federativas e intersetorialidade na implementação do Cadastro Único	31
2.2.1 A implementação do Cadastro Único no contexto das relações federativas	32
2.2.2 Intersetorialidade na implementação do Cadastro Único	39
3. ESTUDOS DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO EM ÂMBITO MUNICIPAL.....	44
3.1 Aplicação de questionários para diagnóstico da gestão municipal	45
3.2 Oficinas locais com os municípios respondentes dos questionários	46
3.3 Visitas técnicas <i>in loco</i>	46
3.4 Estudos sobre modelos de atendimento do Cadastro Único	49
4. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	55
4.1 Métodos de pesquisa	55
4.2 Seleção dos municípios para pesquisa de campo	56
4.3 Técnicas de pesquisa	65
4.4 Variáveis de análise e seus descritores.....	66
4.5 Consistência metodológica e validação dos resultados da pesquisa	70
5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO NOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE EM AREAS RURAIS..	72
5.1 Características socioeconômicas e demográficas dos municípios de MAQ/PE e MBQ/PE	73
5.2 Análise descritiva dos arranjos institucionais na implementação local do Cadastro Único em MAQ/PE.....	75
5.2.1 Dimensão: Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único.....	75
5.2.2 Dimensão: Federalismo/Articulação vertical.....	86

5.2.3	Dimensão: Intersetorialidade/Articulação horizontal	87
5.2.4	Dimensão: Participação social	90
5.2.5	Principais avanços e dificuldades na gestão do Cadastro Único	90
5.3	Análise descritiva dos arranjos institucionais na implementação local do Cadastro Único em MBQ/PE	94
5.3.1	Dimensão: Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único.....	94
5.3.2	Dimensão: Federalismo/Articulação vertical.....	102
5.3.3	Dimensão: Intersetorialidade/Articulação horizontal	103
5.3.4	Dimensão: Participação Social	104
5.3.5	Principais avanços e dificuldades na gestão do Cadastro Único	105
5.4	Análise comparativa dos modelos de governança do Cadastro Único entre MAQ/PE e MBQ/PE	107
5.4.1	Relação entre os arranjos de implementação do Cadastro Único e a qualidade deste instrumento em municípios de médio porte localizados em áreas rurais.	109
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
	BIBLIOGRAFIA	135

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto o estudo dos diferentes modelos de governança¹ da implementação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) em dois municípios brasileiros, no âmbito das políticas descentralizadas do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), e como essas variações podem estar relacionadas com uma maior ou menor qualidade da gestão local do Cadastro Único. A escolha dos municípios foi realizada de forma não aleatória, por meio do método de pares contrafactuais, a partir de uma amostra de municípios pré-definida, conforme será abordado do Capítulo 4. Para tanto, ao longo deste trabalho será analisado como os arranjos institucionais que materializam o modelo de governança adotado por cada município na implementação do Cadastro Único afetam o desempenho deste instrumento, de modo a indicar se existe alguma relação entre os modelos de governança e a qualidade do Cadastro Único.

Desde meados nos anos 90, o Sistema de Proteção Social brasileiro vem sofrendo mudanças significativas em seu formato institucional, com o avanço da implantação descentralizada de diversos programas no âmbito das políticas sociais setoriais, de modo a atribuir cada vez mais responsabilidades de gestão para a esferas municipais e estaduais, por meio da estratégia de oferta, pela União, de incentivos à adesão ao plano nacional, no contexto dos programas sociais voltados à combater a pobreza, em que se verificam elevados custos políticos e financeiros (Arretche, 1999). Estas mudanças vêm no rastro do processo de redemocratização do país e das inovações estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), notadamente com o fortalecimento da descentralização político-administrativa, que traz o desafio de equilíbrio entre autonomia e interdependência entre os entes, e a ampliação das políticas sociais ancoradas no Sistema de Proteção Social brasileiro.

Tendo como percussor o modelo da saúde, a assistência social também se estrutura sob a lógica de um sistema federativo de políticas públicas, sendo consagrada pela CF/88 como um direito universal. A normativa constitucional não institui o sistema, mas preconiza que a organização da assistência social deve ser realizada sob os princípios da (i) descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único

¹O conceito de governança considerado neste trabalho é aquele defendido por Marques (2016), segundo o qual trata-se de “conjuntos de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos”.

das ações em cada esfera de governo; (ii) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e (iii) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. Este modelo materializou o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), um sistema público que organiza os serviços e benefícios de assistência social no Brasil em âmbito nacional, a partir do reconhecimento da responsabilidade pública na garantia deste direito, rompendo com a herança histórica de fragmentação e de predomínio das ofertas privadas e filantrópicas (Jaccoud, *et al.*, 2018). É neste contexto que se inseriu a implementação do Cadastro Único, visto que sua execução é realizada de forma descentralizada, em grande parte nos equipamentos socioassistenciais do SUAS em âmbito municipal.

Apesar de ter sido criado em 2001 como um instrumento a ser utilizado pelos programas focalizados de transferência de renda do Governo Federal, o Cadastro Único somente consolidou-se como uma ferramenta de inclusão social das famílias de baixa renda a partir da implantação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, que unificou os programas de transferência de renda condicionados existentes e definiu o Cadastro Único como instrumento de identificação e seleção de seus beneficiários. O PBF foi criado como um dos pilares das políticas não contributivas do Sistema de Proteção Social Brasileiro. A partir de então, o governo federal passou a promover diversas ações que visaram a institucionalização e o constante aprimoramento deste registro administrativo (Bartholo *et al.*, 2010; Bartholo *et al.*, 2013; Campello, 2013; Paula, 2013). O fortalecimento do Cadastro Único contribuiu para que, aos poucos, outros programas sociais passassem a usar este instrumento para seleção de seus beneficiários, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e a isenção da taxa para realização de concursos públicos.

Entretanto, foi a partir da instituição do Plano Brasil sem Miséria (BSM)² em 2011, que definiu o Cadastro Único como pilar e ferramenta estratégica de suas ações por sua natureza articuladora, este instrumento teve sua função potencializada para articulação intersetorial (Bartholo *et al.*, 2013) e o número de novos programas sociais que passaram a utilizá-lo cresceu

² O Plano Brasil Sem Miséria foi instituído pelo Decreto nº 7.492, em 2 de junho de 2011, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Organizado sob os eixos da garantia de renda, do acesso a serviços públicos e da inclusão produtiva, a implementação do BSM foi coordenado então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, contando com a participação de 22 ministérios, além da parceria de estados e municípios, de bancos públicos, do setor privado e da sociedade civil.

exponencialmente. Estudo de Koga e Direito (2017) identificou que, a partir do BSM, o número de programas se multiplicou, sendo atualmente mais de 38 programas federais usuários³ do Cadastro Único, que podem ser sistematizados em três grupos de acordo com a finalidade do uso: para planejamento, para concessão de benefícios e para controle/auditoria.

Tendo em vista que o processo de cadastramento das famílias para inserção no Cadastro Único é realizado pelos municípios, este aumento vertiginoso da utilização dos dados do Cadastro Único por mais políticas públicas fomentou a adoção, pelas gestões municipais, de arranjos institucionais variados para atender à crescente demanda por cadastramento e atualização cadastral, bem como ensejou o desenvolvimento, pela União, de estratégias mais eficazes de avaliação e de aperfeiçoamento da qualidade do processo de cadastramento e dos dados cadastrais, no que se refere à atualidade, fidedignidade e veracidade das informações coletadas. Isto por que a qualificação dos dados do Cadastro Único reflete diretamente na focalização dos programas usuários, de modo a se evitar possíveis erros de inclusão e exclusão de beneficiários, repercutindo na efetividade dessas políticas, bem como na utilização de seus dados para a elaboração de diagnósticos sobre a pobreza e vulnerabilidades sociais mais próximos da realidade e, assim, na melhoria de vida das famílias brasileiras de baixa renda.

O Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que regulamenta o Cadastro Único, prevê que as informações cadastradas devem ser atualizadas a cada dois anos, o que confere ao Cadastro Único uma Taxa de Atualização Cadastral⁴ de 82%, se consideradas apenas as famílias com renda de até ½ salário mínimo por pessoa, segundo informações da base do Cadastro Único de agosto de 2019⁵. Esta informação significa que, em agosto de 2019, 82% de todas as famílias cadastradas que recebem até ½ salário mínimo *per capita* (18.678.387 famílias) estavam com os dados atualizados há menos de dois anos. Embora tal índice seja um indicativo de qualidade que confere aos dados do Cadastro Único um bom grau de confiabilidade, sabe-se que esta imposição normativa gera um trabalho oneroso aos órgãos gestores municipais do Cadastro

³ Emprega-se aqui o conceito de programa usuário definido por Direito et al. (2015): “entende-se como programas usuários do Cadastro Único o conjunto de iniciativas que utilizam sua rede de implementação e/ou as informações das famílias e pessoas de baixa renda cadastradas, com foco na seleção e/ou no acompanhamento de beneficiários no âmbito da formulação, implementação e avaliação dos próprios programas.”

⁴ A Taxa de Atualização Cadastral é um dos componentes do Índice de Gestão Descentralizada municipal (IGD-M). O IGD-M é um indicador sintético desenvolvido pelo MC que mostra a qualidade da gestão local do PBF e do Cadastro Único. O índice varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão. Com base nesse indicador, o MDS calcula o valor dos recursos financeiros que serão repassados aos entes federados.

⁵ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/R1v3/geral/relatorio.php#Cadastro%20%C3%9Anico>

Único, bem como para a gestão dos processos inerentes ao cadastramento e à atualização cadastral na esfera federal. Além da atualização cadastral, existem outros fatores que interferem na qualidade do cadastramento realizado, como a organização da estrutura e do processo de cadastramento, a operacionalidade do sistema de entrada de dados, a forma de coleta das informações que compõem os formulários, o perfil e o quantitativo dos entrevistadores sociais, que são os trabalhadores que coletam os dados junto às famílias, e sua capacitação. Devem ser considerados também os recursos disponíveis no município, as estruturas e os locais nos quais as entrevistas são realizadas e o grau de conhecimento dos próprios cadastrados sobre os programas sociais usuários do Cadastro Único.

Desta forma, em 2013, o Departamento do Cadastro Único da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Decau/Sagi), à época vinculado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atualmente Ministério da Cidadania (MC), elaborou o primeiro Plano de Monitoramento da Gestão do Cadastro Único (Plano de Monitoramento)⁶, que teve como objetivo acompanhar com maior profundidade a operação e a qualidade das gestões municipais. O Plano de Monitoramento é composto de uma série de atividades articuladas entre as gestões federal, estaduais e municipais do Cadastro Único, visando o aprofundamento de análises quantitativas expressas por indicadores de monitoramento, análises qualitativas a partir de oficinas com municípios e visitas *in loco*, bem como pela ampliação de espaços para reflexões e debates acerca das experiências, gargalos e êxitos obtidos na gestão do Cadastro Único. O resultado principal do Plano Monitoramento foi o levantamento preliminar de diversos fatores de diferentes naturezas (políticos, de infraestrutura, de recursos humanos, relacionados ao conhecimento, capacitação, acesso à informação etc.) que moldavam e impactavam a gestão do Cadastro Único em nível local.

Além dessas ações, durante o período de 2015 a 2016, foi realizada uma pesquisa coordenada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MC (Sagi/MC)⁷, que teve por objetivo avaliar a qualidade das informações registradas no Cadastro Único através da coleta de dados primários realizada por meio de entrevistas domiciliares com famílias cadastradas e da aplicação de questionários a entrevistadores sociais, gestores municipais e

⁶ O processo onde consta o Relatório Final do Plano de Monitoramento está disponível no Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Cidadania (SEI/MC) sob o número SEI nº 71000.034374/2018-12

⁷ Relatório final da pesquisa disponível em

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/pdf/relatorio_206.pdf

coordenadores estaduais do Cadastro Único, a partir de amostra representativa, cujos resultados possibilitam a elaboração de diagnósticos sobre elementos que constituem a gestão municipal e estadual do Cadastro Único. Por fim, em 2018, o Decau/Sagi/MC realizou a “Pesquisa de Custo do Cadastro Único”, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o objetivo de tentar mensurar os custos necessários para ofertar, com qualidade, os serviços do Cadastro Único pelos municípios brasileiros. O escopo do projeto consiste na aplicação de dois levantamentos de dados distintos que posteriormente foram correlacionados. O primeiro levantamento, intitulado Pesquisa de Satisfação/Qualidade do Atendimento do Cadastro Único, teve como objetivo capturar a avaliação de famílias usuárias do Cadastro Único quanto à qualidade do atendimento recebido nos postos de cadastramento municipais. Já o segundo levantamento, aplicado aos gestores municipais do Cadastro Único, teve por objetivo coletar os valores gastos na operacionalização do Cadastro Único, bem como suas fontes de financiamento. Ao final, a pesquisa correlacionou os gastos realizados para a prestação dos serviços do Cadastro Único com a qualidade deste atendimento, auferida pela percepção dos usuários do serviço, de modo a possibilitar a construção de parâmetros para o estabelecimento do custo necessário da gestão e do atendimento do Cadastro Único com qualidade⁸.

A partir da análise da variedade de informações e de conhecimentos, levantados pelas ações e pesquisas acima indicadas, sobre os diversos elementos que compõem a gestão do Cadastro Único nos municípios, foi possível verificar a existência de arranjos institucionais distintos na organização local para a implementação do Cadastro Único, os quais foram se diversificando de forma mais acelerada com o aumento dos programas usuários e a crescente demanda por cadastramento e atualização cadastral. Esses arranjos podem ser traduzidos em perfil e quantidade dos recursos humanos que compõem as equipes, os locais e as formas de atendimento, se o atendimento é centralizado em um equipamento ou descentralizado em uma rede de postos de cadastramento, a quantidade e os tipos de equipamentos, a integração do Cadastro Único com os demais serviços da política de assistência social, entre outros aspectos. Alguns resultados desses estudos serão detalhados no Capítulo 3 de modo a apresentar elementos que indicam a existência da diversidade de arranjos de implantação do Cadastro Único no território nacional.

⁸ O processo onde constam os documentos relativos à Pesquisa de Custos do Cadastro Único está disponível no Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Cidadania (SEI/MC) sob o número SEI nº 71000.060917/2018-49

Em que pese as pesquisas do MC tenham identificado essa variedade nos arranjos de implementação o Cadastro Único, elas não avançaram na compreensão de como esses diferentes tipos de arranjos afetam a qualidade do Cadastro Único. Assim, o presente estudo buscou preencher essa lacuna a partir da investigação do modelo de governança adotado por dois municípios na implementação do Cadastro Único, e como sua materialização em arranjos pode produzir efeitos distintos na qualidade deste instrumento. O estudo procurou aferir essa qualidade por meio da TAC, que auferi a qualidade da gestão municipal do Cadastro Único.

1.1 Contextualização do problema de pesquisa

Atualmente, o Cadastro Único é o principal instrumento do Estado brasileiro voltado para a identificação, a caracterização socioeconômica e a inclusão de famílias de baixa renda em programas sociais das três esferas de governo, bem como para a articulação e integração de políticas públicas voltadas para essa população. A abrangência do Cadastro Único é tal que, na base de dados do Cadastro Único de setembro de 2019⁹, havia mais de 27 milhões de famílias e 74 milhões de pessoas registradas, ou seja, 40% da população brasileira. Podem ser cadastradas famílias com renda mensal de até ½ salário mínimo *per capita* ou famílias com renda total de até três salários mínimos. Caso alguma família possua condição socioeconômica acima deste perfil, também pode ser cadastrada se estiver vinculada a algum programa social.

Com efeito, no Cadastro Único são coletadas informações sobre condições de moradia, composição familiar, renda e despesas da família, bem como informações individuais de cada membro da unidade familiar, compondo um retrato bastante complexo sobre as dimensões da pobreza e as vulnerabilidades socioeconômicas desta população. A partir de seus dados, o poder público é capaz de mapear suas necessidades e desenvolver políticas públicas capazes de promover a melhoria de vida dessas famílias. Em artigo sobre as utilidades do Cadastro Único, Barros *et al.* (2009) apresentam as principais características deste instrumento que definem suas possibilidades de utilização e demonstram como suas informações podem ser utilizadas para a elaboração de diagnósticos sobre as condições de vida das famílias, nos estados e no país como um todo. Já no âmbito do BSM, Bartholo *et al.* (2013) destaca que “o CadÚnico consolidou-se

⁹ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Cadastro%20%C3%9Anico>

como instrumento básico para identificação do público, planejamento, acompanhamento e avaliação das ações do plano.”

Em que pese a gestão do Cadastro Único ser realizada de forma compartilhada entre os três entes da federação, sua execução é realizada de forma descentralizada nas estruturas municipais do SUAS. Estudos sobre o histórico do Cadastro Único e PBF indicam que este modelo teve como objetivo responder à diretriz de descentralização político-administrativa prevista na CF/88 para a área de assistência social, visto que a parceria do governo federal com governos estaduais e, principalmente, municipais, seria primordial para o êxito de sua implantação por estes entes estarem mais próximos da realidade social local (Bartholo *et al.*, 2013). Neste sentido, o Cadastro Único e o PBF passam a fortalecer a área da assistência social no município, já existente, mas não consolidada, ganhando relevância política “*e, especialmente, um instrumento (o CadÚnico) essencial para o conhecimento da população de baixa renda da localidade, até então, inexistente.*” (Bartholo *et al.*, 2013).

Cada ente federativo possui responsabilidades distintas na implantação do Cadastro Único, que não se sobrepõem, mas que devem atuar de forma coordenada e articulada. Em âmbito federal cabe ao MC realizar a coordenação nacional do Cadastro Único, por meio da expedição de normas e orientações de gestão deste instrumento, bem como a realização de ações que visam garantir o monitoramento e a qualidade dos dados.

Ainda na esfera federal, a Caixa Econômica Federal (Caixa) também é um ator que compartilha responsabilidades na implementação do Cadastro Único. Sendo definido como agente operador do Cadastro Único por meio da Lei nº 10.836/2004, a Caixa é responsável por desenvolver o Sistema de Cadastro Único, enviar os formulários de cadastramento aos municípios após autorização do MC, capacitar técnicos para a operação do Sistema de Cadastro Único e prover atendimento operacional aos municípios, entre outras atribuições. Todas estas atividades são planejadas, desenvolvidas e executadas sob a supervisão e a orientação do MC.

As coordenações estaduais do Cadastro Único são atores chaves no desenvolvimento de ações de apoio técnico aos municípios de sua área de abrangência. Dentre essas ações, estão o desenvolvimento de estratégias de acesso à documentação civil, com prioridade ao registro civil de nascimento; a oferta das ações educacionais em parceria com o governo federal, que subsidiem o trabalho dos municípios na gestão e na operacionalização do Cadastro Único; o apoio à melhoria da infraestrutura municipal; o auxílio à condução de ações de cadastramento

dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE)¹⁰; e o apoio na identificação e no cadastramento da população extremamente pobre no âmbito da estratégia da busca ativa.

Já as gestões municipais do Cadastro Único são os protagonistas na implementação desta política, pois executam as ações de mapeamento, de identificação, de localização e de cadastramento das famílias que devem ser inseridas no Cadastro Único, com posterior atualização cadastral permanente daquelas já inseridas para a manutenção da atualidade das informações. Além disso, cabe aos municípios promover a utilização dos dados do Cadastro Único para o planejamento e a gestão de políticas públicas locais voltadas à população de baixa renda, executadas no âmbito do município, a partir da articulação com os órgãos gestores de seus programas usuários. Em relação às medidas de controle das informações coletadas, as gestões municipais devem adotar medidas de prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais e procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados, disponibilizando, ainda, canais para o recebimento de denúncias. Devem ainda zelar pela guarda e sigilo das informações coletadas e disponibilizar às Instâncias de Controle Social (ICS)¹¹ locais o acesso aos dados e formulários preenchidos para gestão, controle e acompanhamento por esses órgãos.

Dois atores são fundamentais para a implantação do Cadastro Único em âmbito municipal: o gestor municipal do Cadastro Único e os entrevistadores sociais¹². O gestor municipal é o profissional formalmente indicado pelo município quando da adesão ao PBF e ao Cadastro Único, responsável pelo gerenciamento das atividades do Cadastro Único em âmbito local, cabendo-lhe a interlocução com os governos estaduais, com o governo federal e com os diversos órgãos municipais que utilizam suas informações para implementar os programas sociais. Assim, exerce um papel de liderança da equipe de trabalho e de articulação com os órgãos responsáveis pelas políticas sociais e com as comunidades que devem ser cadastradas para serem atendidas pelos programas. Seu trabalho de planejamento das ações de

¹⁰ Este termo foi cunhado no âmbito da legislação do Cadastro Único (Portaria MDS nº 177/2011) para se referir às populações que necessitam de um olhar diferenciado no processo de cadastramento. Englobam grupos ou segmentos populacionais com características próprias, de acordo com seu modo de vida, cultura, crenças e costumes, ou mesmo contextos que as levam a experimentar condições críticas de vulnerabilidade social.

¹¹ As ICS são espaços de participação social que foram estabelecidas pela legislação do PBF como condição para os estados e municípios aderirem a este programa e ao Cadastro Único.

¹² Em outubro de 2015, a partir da articulação do Decau/Sagi/MC, a ocupação dos entrevistadores do Cadastro Único foi formalmente reconhecida pelo então Ministério do Trabalho e Emprego, e passou a possuir um código específico na categoria “Entrevistador Social”, no âmbito da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), que é um documento que reconhece, nomeia, codifica os títulos e descreve as características das ocupações do mercado de trabalho brasileiro.

cadastramento é essencial para garantir bons resultados na gestão do Cadastro Único. Já o entrevistador social é o profissional responsável por entrevistar as famílias e preencher os formulários de cadastramento, prestar informações às famílias em relação ao processo cadastramento, podendo também atuar no processo de triagem com a identificação das demandas das famílias. Em muitos municípios, os entrevistadores acumulam a função de operadores, ou seja, fazem a entrevista com a coleta dos dados diretamente no Sistema de Cadastro Único ou digitam as informações no sistema após realizarem a entrevista no formulário impresso.

As responsabilidades de cada ente federativo em relação à gestão do Cadastro Único tiveram suas primeiras diretrizes estabelecidas pelos artigos 5º e 6º do Decreto nº 6.135/2007, que definiu as atribuições do governo federal e dos municípios. Entretanto, além de não estabelecer as responsabilidades dos entes estaduais na gestão do Cadastro Único, a normativa apenas determinou, de forma genérica, que o cadastramento das famílias deve ser atribuição dos municípios que aderiram ao Cadastro Único, na forma definida pelo MC.

Com efeito, esta adesão dos municípios ao Cadastro Único se deu no contexto da implantação do PBF, visto que o Cadastro Único foi definido como o instrumento de seleção das famílias que passariam a receber os benefícios programa, conforme disposto no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta do PBF. Assim, os municípios que quisessem aderir ao PBF tiveram que assinar um termo de adesão, a partir do qual assumiam uma série de compromissos, dentre eles o cadastramento das famílias público alvo do programa. Este termo foi aprovado pela Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2004, e estabeleceu, em sua cláusula quarta, que os municípios deveriam se comprometer à *“proceder à inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, de acordo com as definições do art. 18, caput, do Decreto nº 5.209, de 2004, residentes em seu território, na base de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, mantendo as informações atualizadas e organizadas”*.

Verifica-se assim que tanto o Decreto nº 6.135/2007 quanto o termo de adesão estabelecem diretrizes gerais sobre a gestão do Cadastro Único em âmbito local, concedendo ampla liberdade para os municípios organizarem a forma de atendimento do Cadastro Único de acordo com suas realidades locais. Os critérios de cadastramento elencados no art. 6º do referido Decreto estão relacionados mais com a forma de coleta da informação do que com a gestão do Cadastro Único propriamente dita, pois indica apenas que os dados devem ser coletados por

meio do preenchimento de um formulário estabelecido pelo governo federal, que cada pessoa somente pode ser cadastrada em uma família, e que cada família deve estar vinculada a um domicílio, a um responsável pela unidade familiar, o qual deve ter mais de dezesseis anos e ser, preferencialmente mulher.

Regras mais detalhadas sobre as formas de organização e de atendimento do Cadastro Único somente foram estabelecidas em 2011 com a edição da Portaria nº 177, que definiu com mais clareza os procedimentos de gestão, os critérios e conceitos de cadastramento, os objetivos, a operacionalização e as competências de cada um dos entes envolvidos na gestão do Cadastro Único. Assim, além dos conceitos estabelecidos no arcabouço normativo do Cadastro Único, que devem ser observados pelos municípios durante o processo de coleta das informações, os procedimentos de gestão do Cadastro Único devem seguir algumas diretrizes, que foram definidas pela Portaria nº 177/2011, quais sejam:

- ✓ **Fases do processo de cadastramento (art. 3º):** I – identificação do público a ser cadastrado; II – coleta de dados; III – inclusão de dados no sistema de cadastramento; e IV – atualização ou revalidação de dados cadastrais.
- ✓ **Locais de coleta dos dados (art. 5º):** I – prioritariamente, por meio de visita domiciliar às famílias. II – em postos de coleta fixos, situados preferencialmente nas áreas de concentração residencial das famílias de baixa renda, dotados de infraestrutura apropriada ao atendimento dessa população, incluindo a adequação ao atendimento preferencial a gestantes, idosos e pessoas com deficiência; ou III – em postos de coleta itinerantes, para atendimento de demandas pontuais ou de famílias domiciliadas em áreas distantes ou de difícil acesso, os quais também devem ser dotados de infraestrutura mínima para o atendimento preferencial a gestantes, idosos e pessoas com deficiência. Independentemente da forma de coleta de dados adotada, a portaria também obriga o município manter postos de atendimento fixos em constante funcionamento, para atender às famílias que procuram o Poder Público local para o cadastramento ou atualização cadastral. Além disso, caso o município utilize exclusivamente os postos de coleta fixos e itinerantes, a gestão deve fazer a verificação das informações coletadas de pelo menos 20% (vinte por cento) das famílias cadastradas por meio de visita domiciliar, a fim de avaliar a fidedignidade dos dados coletados nos postos de atendimento.
- ✓ **Forma de coleta dos dados (art. 6º):** A coleta dos dados será preferentemente realizada por meio do preenchimento dos formulários do Cadastro Único. Entretanto, a coleta poderá ser realizada eletronicamente, com preenchimento direto no Sistema de Cadastro Único,

desde que seja efetuada a impressão dos formulários preenchidos ou seja utilizada a folha resumo, que contém as informações básicas que foram coletadas. Em todas as hipóteses, deverá ser coletada a assinatura do entrevistado, do entrevistador e do responsável pelo cadastramento. Esses instrumentos devem ser arquivados em boa guarda por um período mínimo de cinco anos, contados da data de encerramento do exercício em que ocorrer a inclusão ou atualização dos dados relativos às famílias cadastradas. Se houver dificuldade de manutenção do arquivo dos formulários impressos, os formulários preenchidos podem ser arquivados em meio magnético.

Além dessas diretrizes, o MC divulga periodicamente sugestões e orientações que podem servir de parâmetro para a organização, a operacionalização e a gestão do Cadastro Único pelos municípios¹³. Essas orientações são disponibilizadas por meio de materiais institucionais e instrucionais, instruções operacionais, informes e comunicados, bem como durante fóruns de debate e as ações educacionais sobre o Cadastro Único ofertadas aos municípios.

O documento norteador que contém essas orientações de forma sistematizada é o Manual de Gestão do Cadastro Único¹⁴ (Brasil, 2017), utilizado nas ações educacionais promovidas pelo MC, em parceria com os governos estaduais, sobre a gestão do Cadastro Único. Este manual orienta como os municípios podem proceder para a execução de cada etapa do processo de cadastramento (identificação do público alvo, entrevista e coleta dos dados, inclusão dos dados no Sistema de Cadastro Único e atualização das informações cadastrais), detalhando as formas de mobilização e divulgação das ações de cadastramento para a população, como fazer parcerias para a busca ativa das famílias e para promover a articulação da gestão com programas usuários, como arquivar e descartar os formulários físicos, a infraestrutura mínima recomendada para os postos de cadastramento, no que tange aos aspectos físicos e de recursos humanos, as diretrizes que devem ser observadas durante um atendimento, bem como orientações sobre a utilização do Cadastro Único para planejamento, implantação e avaliação de políticas e programas sociais locais.

Apesar de este material ser vasto e detalhado, essas orientações não são vinculantes, ou seja, elas servem apenas para nortear os trabalhos dos municípios para o bom funcionamento do serviço; as diretrizes vinculantes são aquelas estabelecidas nas normativas do Cadastro

¹³ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/>

¹⁴ https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_unico.pdf

Único. Essa legislação deixou um amplo espaço de discricionariedade para os municípios para definirem as formas de governança e a organização dos arranjos institucionais locais na implantação e gestão do Cadastro Único em âmbito local.

Como já citado anteriormente, quando Cadastro Único passou a ser utilizado efetivamente como instrumento de seleção de famílias para programas sociais, em 2003, apenas o Bolsa Família era o programa de maior envergadura que utilizava o Cadastro Único para concessão de benefícios, o que demandava dos municípios estrutura e processos mais simplificados de gestão, financiados por repasses de recursos pelo governo federal voltados basicamente para estruturar as atividades relacionadas à entrevista, ao cadastramento e à atualização cadastral das famílias com perfil para serem beneficiadas do PBF. Com o aumento vertiginoso dos programas usuários do Cadastro Único, os municípios tiveram que passaram a adotar diferentes estratégias e formas de organização para poder atender a demanda crescente de inclusão e atualização cadastral, bem como de articulação dos setores de atendimento do Cadastro Único com os órgãos gestores dos programas usuários.

Da mesma forma, cada vez mais os serviços da assistência social passaram a ver o Cadastro Único como um instrumento eficaz para o dimensionamento da pobreza para além da renda e possibilitar a realização do acompanhamento das famílias em vulnerabilidade social (Colin *et al.*, 2013). Foi neste período que o governo federal passou a rever suas normativas, notadamente com a publicação da Portaria nº 177/2011, na tentativa de dar maior direcionamento às ações dos municípios e promover estudos mais detalhados sobre os impactos nas gestões locais da ampliação da demanda pela utilização do Cadastro Único.

Entretanto, como já explicitado por Direito *et al.* (2015), a rede de atendimento do Cadastro Único não foi dimensionada para atender e apoiar a implementação de programas e serviços usuários, que passa a ter que atender demandas relativas a dúvidas sobre corte ou concessão de benefícios desses programas, pois as famílias percebem essas estruturas como fonte de informações para todas as iniciativas. Desta forma, tanto em função do aumento da demanda por cadastramento/atualização cadastral como da introdução de novas funções para as equipes do Cadastro Único, os municípios passaram a ter que rever, redimensionar e reformular seus modelos de gestão e os arranjos institucionais existentes.

Estudos do MC, notadamente os detalhados no Capítulo 3, indicam que a existência de modelos diferenciados de gestão do Cadastro Único pelos municípios perpassa pela combinação de distintos elementos e dimensões que visam o atendimento da população e a

articulação do Cadastro Único com outros setores visando a promoção de sua integração com outros programas e serviços socioassistenciais. Neste sentido, o desafio da presente pesquisa consiste em explorar com mais detalhamento as diferentes formas de organização da gestão e do atendimento às famílias adotados pelos municípios e como esses modelos impactam na qualidade do Cadastro Único. A variedade de configurações locais de gestão do Cadastro Único reforça a percepção da literatura contemporânea sobre implementação de políticas públicas de que não existe uma única definição do problema e uma única possibilidade de solução.

Para tanto, essa dissertação irá desvendar como essas formas de organização da gestão e do atendimento do Cadastro Único nos municípios se relacionam com as variáveis trazidas pela literatura sobre arranjos institucionais, que são capazes de compreender as regras, os espaços e os processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Pires, 2016a). Dentre a diversidade de dimensões dos arranjos institucionais encontradas na literatura, foram consideradas nesta análise, notadamente, os modelos de gestão, as relações verticais estabelecidas entre os entes federativos (relações federativas), a cooperação horizontal entre os diversos setores e atores da política (intersectorialidade), e o espaço dado à participação da sociedade civil (participação social) (Lotta e Favaretto, 2014).

Para analisar em que medida a forma de implementação do Cadastro Único pelos municípios materializa seus objetivos, o estudo avaliou como as dimensões dos arranjos locais afetam os resultados e a qualidade da política. Ou seja, o estudo verificou se os arranjos adotados pelos dois municípios selecionados impactam na qualidade do atendimento auferida pela satisfação dos usuários e na qualidade da gestão local do Cadastro Único.

Da mesma forma, a análise sobre os modelos de governança municipais de implementação do Cadastro Único também se encoraja na discussão sobre como este instrumento permitiu estruturar os diferentes arranjos institucionais adotados, bem como organizar, sustentar e estabilizar as relações que visam a implementação desta política, influenciando seu funcionamento, os recursos e atores envolvidos. Com efeito, o crescente protagonismo do Cadastro Único a partir do BSM fez com que esse instrumento impactasse nas estruturas municipais de atendimento do Cadastro Único e nas formas de organização para atender a população de baixa renda, nas decisões em âmbito nacional sobre a normatização e a regulação deste instrumento, e na inovação da articulação intersectorial do governo federal com diversos outros atores que passaram a usar o Cadastro Único em seus programas.

Assim, a partir da literatura sobre governança de políticas públicas, arranjos institucionais e seus instrumentos, a presente pesquisa parte do pressuposto de que a forma em que os arranjos são definidos e como eles operam geram efeitos diferenciados nos resultados das políticas públicas; ou seja, a variação na forma em que os municípios implementam o Cadastro Único pode gerar resultados distintos na qualidade deste registro administrativo, impactando, assim, no acesso das famílias a este instrumento e em sua inclusão nos programas usuários.

1.2 Pergunta de pesquisa

A pergunta principal a ser discutida e respondida no âmbito desta pesquisa é: Como os diferentes arranjos institucionais de implementação do Cadastro Único em municípios com características semelhantes podem afetar a qualidade da gestão local do Cadastro Único?

De modo a detalhar a pergunta principal, serão também abordadas as seguintes perguntas:

- 1.3 Quais arranjos institucionais foram adotados por municípios que possuem características similares, mas apresentam diferentes resultados na qualidade do Cadastro Único?
- 1.4 Quais são os instrumentos e elementos constituintes destes arranjos?
- 1.5 Em que medida as variações dos arranjos explicam a variação da qualidade do Cadastro Único?

Essa dissertação conta com seis capítulos, incluindo esta introdução e as considerações finais. O primeiro capítulo traz a contextualização do problema de pesquisa, apresentando uma discussão acerca das principais características da gestão do Cadastro Único, do processo de cadastramento, das diretrizes gerais previstas na legislação para a implementação do Cadastro Único, bem como dos motivos pelos quais é importante que seja aprofundada a análise sobre o impacto dos arranjos institucionais na qualidade deste instrumento no contexto de aumento de sua utilização por diversos programas sociais.

O Capítulo 2 apresenta o referencial teórico no qual se ancorou a presente pesquisa e o modelo de análise utilizado, notadamente a literatura sobre governança e arranjos institucionais,

no contexto da implementação de políticas públicas, detalhando, ainda, duas dimensões de análise dos arranjos relacionadas às relações federativas e a intersetorialidade. Explicita-se também a hipótese de que os arranjos institucionais adotados pelos municípios podem ajudar a explicar as variações na qualidade do Cadastro Único.

Logo em seguida, são detalhados, no Capítulo 3, os estudos que o MC vem realizando desde 2013 no âmbito do Plano de Monitoramento da Gestão do Cadastro Único com o objetivo de se obter um diagnóstico acerca das características da gestão e da implementação do Cadastro Único em diversos municípios brasileiros, que balizaram o foco deste trabalho e auxiliaram na construção das variáveis de análise.

O Capítulo 4 discorre sobre o percurso metodológico e o desenho de pesquisa adotados para a construção das variáveis de análise e a seleção dos casos investigados. Com efeito, justifica-se a necessidade de adoção do método de pares contrafactuais para selecionar os municípios da amostra de modo a possibilitar a análise das diferenças encontradas nos arranjos de implementação em cada um dos municípios e como essas variações podem explicar os resultados na qualidade do Cadastro Único. Neste capítulo também são apresentadas as dimensões e categorias que nortearam a pesquisa de campo, como variáveis explicativas da diferença encontrada na qualidade do Cadastro Único entre os municípios, auferida por meio da TAC.

A descrição detalhada dos elementos que compõem os arranjos de implementação nos municípios e os resultados da análise comparativa entre eles está exposta no Capítulo 5, apresentando-se, ainda, uma sistematização de quais elementos possuem maior capacidade de explicar as diferenças na qualidade do Cadastro Único no contexto socioeconômico e demográfico dos municípios estudados.

Por fim, o Capítulo 6 traz as principais conclusões do presente trabalho, as lacunas e limitações encontradas ao longo da pesquisa, bem como a indicação de uma possível agenda de pesquisa e de ações no âmbito do MC que se desenham a partir dos resultados obtidos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No intuito de responder à pergunta de pesquisa, foi mobilizada a abordagem teórica de governança e de arranjos institucionais, no contexto da literatura sobre implementação de

políticas públicas. Além disso, importante trazer também alguns elementos do debate teórico sobre os temas do federalismo e da intersetorialidade em políticas públicas, de modo a contextualizar como se dá a implementação descentralizada do Cadastro Único no âmbito de um estado federativo, bem como analisar um elemento fundamental deste instrumento que é ser um mecanismo de articulação horizontal de diversos setores das políticas sociais.

2.1 Governança e arranjos institucionais na implementação de políticas públicas

As abordagens teóricas de análise de políticas públicas vêm sofrendo transformações ao longo do tempo na medida em que se verificam que os modelos positivistas e do *high-modernism* (Goodin, Rein e Moran, 2006) do início do século XX, que se baseavam no entendimento de que os problemas públicos deveriam ser tratados apenas por meio do conhecimento técnico-científico (modelo que inspirou posteriormente a divisão analítica das políticas públicas em ciclos ou etapas), passaram a não conseguir mais dar respostas eficazes no contexto pós anos 1970 de transformações sociais com a expansão dos regimes democráticos, a complexificação dos problemas da esfera pública, as modificações nas formas organizacionais baseadas simplesmente na hierarquia, a necessidade de incorporar diferentes perspectivas de outros atores no campo das políticas públicas. As mudanças nas teorias analíticas sobre políticas públicas têm como marco importante o movimento conhecido como “virada argumentativa”, que une a epistemologia da abordagem Pós Positivista com as teorias políticas e sociais, tendo como grande influência da escola de Frankfurt, e traz para o processo analítico das políticas públicas a ênfase do discurso argumentativo, da linguagem e da persuasão, bem como a necessidade de focar não só nos aspectos normativos, mas também nos processos políticos e como eles se combinam na prática (Fischer e Gottweis, 2012). Nesta perspectiva, o processo de produção e implementação de políticas públicas precisa observar os discursos que são construídos pelos atores envolvidos na política pública, notadamente aqueles que estão na linha de frente com os usuários, tendo em vista que essas narrativas são concebidas como a própria ação que impacta, produz e modifica as políticas.

É neste contexto que nasce o campo analítico sobre a implementação de políticas públicas, a partir dos fracassos das políticas norte-americanas do pós-guerra, quando foi observado que os objetivos almejados pelos formuladores não eram refletidos nos resultados alcançados pelas políticas. A literatura sobre implementação tem como marco os estudos de Pressman e Wildavsky (1973) sobre o fracasso dos resultados alcançados pelos projetos de

desenvolvimento econômico em Oakland, Califórnia, formulados pelo governo americano em 1965. Os autores identificaram que a razão do fracasso da iniciativa estava no cotidiano de sua implementação, mesmo que todos os demais elementos ligados à formulação fossem favoráveis. Assim, era necessário desvendar a “caixa preta” da implementação, que acabava por romper a concepção de ciclos da política pública na medida em que a própria implementação produz transformações e realimenta a formulação (Pires, 2009; Pires *et al.*, 2010; Pires, 2016b).

Amplamente autores já vêm trazendo a reflexão sobre a evolução, as gerações e as distintas perspectivas da literatura sobre a implementação de políticas públicas que foram surgindo desde os anos 1960 e 1970, como o intuito de tentar resolver o “problema da implementação”, rompendo as abordagens tradicionais do planejamento racional-compreensivo das políticas públicas. Essas discussões sobre as transformações das linhas de pesquisas sobre implementação perpassam pela dicotomia entre as perspectivas “Top-down”, cujos argumentos de modo geral prescrevem a simplificação do desenho das políticas para reduzir o perigo de fracasso proveniente da implementação, e “Bottom-up”, cuja lente analítica procura observar a atuação dos atores na prática cotidiana, suas interações e como essa forma de agir altera a política pública, chegando numa terceira proposta que procura integrar e sintetizar essas duas abordagens (Matland, 1995; Hill & Hupe, 2002; Barret, 2004).

A trajetória desta literatura enseja a revisão do conceito de implementação, que precisa incorporar a não linearidade e a complexidade deste processo, no qual devem ser considerados os produtos da atuação, dos discursos, e das decisões tomadas por uma diversidade de atores, implicando numa atividade contínua de reformulação e revisão dos objetivos da política (Pires, 2016a). Conforme aponta Pires *et al.* (2010), “*vê-se agora que políticas públicas não envolvem tão somente a tradução mecânica e automática de decisões sobre formulação de objetivos em ações para alcançá-los, mas constituem um espaço relativamente moldável de reflexão e reinterpretção contínua sobre os conteúdos e sentidos da própria política.*”.

Da mesma forma, analisar as políticas públicas brasileiras pós Constituição de 1988 requer, necessariamente, romper com a visão tradicional tecnicista e hierárquica de implementação, em função do estabelecimento de uma nova institucionalidade democrática. Este novo modelo institucional, segundo Gomide e Pires (2016), incorpora uma dimensão político-administrativa (referente à questão da governabilidade e produção de políticas nacionais em um contexto de sistema federativo, presidencialista e multipartidário), de

controles horizontais (atuação de órgãos que se fortaleceram com a CF/88 e possuem a missão de realizar o controle horizontal da atuação governamental sob a égide da transparência, defesa dos interesses sociais e combate à corrupção), bem como participativa (surgimento de espaços de participação da sociedade na produção de políticas públicas, de modo a ampliar suas bases de legitimidade e fornecer informações para controle e monitoramento das políticas). A atuação do Estado brasileiro nestas três dimensões amplia os espaços democráticos de produção das políticas públicas, mas também demanda novos modelos de governança para enfrentar o desafio de coordenação dos diversos atores e mediar potenciais conflitos de interesses. (Gomide e Pires, 2016).

Para Marques (2016), parte significativa da literatura sobre governança da América Latina e do Brasil considera que o conceito de governança está associado às questões sobre participação social, como resultado da redemocratização no Brasil, bem como às reformas da *New Public Management* ocorridas na região durante os anos 90 voltadas para a redução Estado em busca de maior eficiência. Em ambos os casos, o termo governança somente pode ser aplicado quando se verifica certos elementos no processo da política ou se esses elementos estão relacionados à certos resultados. Entretanto, o autor entende que essa perspectiva enfraquece os elementos centrais da análise da governança, que são a importância do sistema político e as especificidades das reformas recentes de políticas públicas, que requerem diálogo constante entre estado e sociedade, mobilização social e instituições políticas. Desta forma, Marques (2016) defende um conceito mais amplo para governança como “*conjuntos de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas e inseridos em cenários institucionais específicos*”.

Já para Capano *et al.* (2015), governança é uma lente analítica que busca compreender o complexo processo contemporâneo de produção de políticas públicas, a qual possui três aspectos essenciais: dinâmica, estratégia e capacidade. O aspecto dinâmico sugere que os modelos de governança não são estáveis, os quais podem mudar ao longo do tempo conforme a adoção de diferentes estruturas e instrumentos de políticas públicas. Por dimensão estratégica de governança entende-se que, por trás do modelo estabelecido, há compromissos específicos dos diferentes agentes políticos, na medida em que se busca atingir os propósitos estratégicos. Por fim, a capacidade de governança enfatiza que, além dos mecanismos estabelecidos, os arranjos devem ser capazes de serem efetivos e resolverem os problemas públicos e políticos.

Especificamente no âmbito da implementação de políticas públicas, Pires (2016a) traz o desafio da configuração de modelos de governança e de arranjos institucionais que possibilitem a condução das políticas, notadamente no contexto democrático pós CF/88:

“Assim, a implementação de políticas públicas no contexto político institucional brasileiro demanda arranjos capazes de concatenar esses diferentes vetores institucionais e coordenar diferentes atores e processos para que esses contribuam para a concretização de seus resultados, ao invés de se somarem para a sua inviabilização.”

Arranjos institucionais podem ser definidos como *“o conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”* (Pires, 2016a). A abordagem de arranjos institucionais traz a possibilidade de compreender e explicitar os modelos de governança da implementação das políticas públicas, os quais podem ser entendidos como espaços em que os atores se reconhecem enquanto coletividade e permitem a construção de uma visão mais integral acerca de uma política. Assim, o arranjo institucional de uma política pública nada mais é do que o modelo de governança implícito da sua implementação, sendo o local de interação dos diversos atores e seus papéis na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico (Pires, 2016a).

Com efeito, a abordagem dos arranjos relacionada ao conceito de governança nos permite identificar como as políticas são organizadas e executadas, quais os principais elementos que constituem os arranjos que a sustentam, as intenções e os motivos pelos quais foram definidos, as características de funcionamento, como se dá a interação dos diversos atores envolvidos na política e sua relação com o ambiente institucional e organizacional, os discursos e práticas que permeiam as relações, bem como as capacidades estatais que são produzidas e que possibilitam a implementação da política.

O modelo de governança pode estruturar os arranjos institucionais de diversas maneiras, em função da mobilização dos recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos, humanos, entre outros. Inclusive diferentes arranjos podem coexistir em diferentes setores de políticas ao mesmo tempo, ou mesmo em diferentes níveis de um mesmo setor (Marques, 2016). Neste sentido, a forma em que os arranjos são configurados, sua dinâmica ao longo do tempo, as estratégias estabelecidas por trás de cada arranjo, impacta diretamente na geração de maiores ou menores capacidades de execução de uma política pública, e, assim, num modelo de governança mais ou menos desenvolvido (Pires, 2016a). Ademais, Marques (2016) alerta para a necessidade de os estudos sobre governança incluírem, além dos casos de sucesso, aqueles

que fracassaram, para que seja possível entender por que bons resultados são produzidos. Para o autor, as comparações somente são possíveis se todas as variações de processos políticos e desenhos institucionais que estruturam a política forem levados em conta.

Atualmente já há um avanço significativo da literatura sobre arranjos institucionais, seus instrumentos e as capacidades estatais que são mobilizadas e produzidas por esses arranjos, e que também aprofunda a discussão acerca dos elementos e das dimensões que devem ser considerados na análise sobre como se dão esses arranjos no processo de implementação de políticas públicas. Com efeito, Lotta e Favareto (2014) consideram a existência de certas variáveis na análise dos arranjos institucionais, que permitem entender como se dá a articulação dos atores envolvidos, a efetividade da governança, os processos decisórios e os graus de autonomia. Essas variáveis seriam: (a) como promovem a intersetorialidade; (b) modelos de gestão adotados; (c) relações que estabelecem entre os entes federativos; (d) espaço dado à participação da sociedade civil; e (e) o papel conferido aos territórios e a articulação das políticas e programas que são objeto desses arranjos com o desenvolvimento territorial. Para Pires (2016b), a abordagem dos arranjos institucionais de implementação envolve cinco passos principais: (i) identificação dos objetivos da política, programa ou projeto em estudo; (ii) identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente; (iii) identificação dos processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre os atores na gestão da política; (iv) avaliação das capacidades estatais produzidas pelo arranjo; (v) Avaliação dos efeitos dos arranjos (e de suas capacidades) sobre os resultados (observados ou projetados).

A abordagem de arranjos traz também avanços no entendimento de quais são os instrumentos que estruturam e estabilizam as relações entre os atores no interior do funcionamento dos arranjos. A literatura sobre “a ação pública abordada pelos seus instrumentos” permite olhar a ação estatal por meio dos instrumentos que estruturam as políticas públicas, os quais “*são portadores de valor, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação considerado*” (Lascoumes e Le Galès, 2012a). Assim, os instrumentos da ação pública acabam estruturando os arranjos institucionais e organizando as relações intersetoriais na implementação de uma política pública e, mais que isso, influenciando seu funcionamento, os recursos e atores envolvidos (Pires, 2016a.): “*Juntos, eles são responsáveis pela promoção, manutenção e revisão de formas de interação entre os atores diversos no processo de produção da ação governamental.*”

No presente estudo, foram utilizadas as seguintes variáveis analíticas dos arranjos institucionais na implementação de políticas públicas, apresentadas por Lotta e Favareto (2014) e Lotta *et al.* (2016): (a) modelos de gestão adotados pelos municípios na implementação do Cadastro Único; (b) as relações federativas entre os municípios estudados e o governo federal e estadual; (c) a promoção da intersectorialidade pela gestão municipal com os órgãos gestores dos programas usuários do Cadastro Único, os demais serviços socioassistenciais e outros setores no município; e (d) a promoção, pelo município, da participação social dos usuários do Cadastro Único.

Por fim, importante trazer com mais profundidade como se insere o Cadastro Único na literatura sobre as relações federativas e a intersectorialidade, pois são dimensões que permeiam a implementação desta política pública. Além disso, também serão detalhados os estudos realizados pelo MC sobre a gestão do Cadastro Único em âmbito municipal, o que irá balizar a análise dos resultados sobre os modelos de gestão adotados pelos municípios pesquisados.

2.2 Relações federativas e intersectorialidade na implementação do Cadastro Único

Os desafios para a implantação de políticas públicas no contexto de transformações do estado brasileiro no final do século XX, principalmente no âmbito das políticas sociais cujos fundamentos democráticos de universalidade, integralidade e descentralização foram assegurados pela CF/88, pedem que sejam aprofundadas, no debate sobre arranjos institucionais, as dimensões da transversalidade e intersectorialidade da ação pública (Bauer *et al.*, 2013):

“Pode-se dizer que desde o início do processo de democratização brasileiro há um movimento de mudança nos arranjos institucionais das políticas públicas que se orientam por um modelo de gestão transversal, intersectorial, sistêmico, participativo, com visão de problemas e voltada ao alcance de resultado.”

Para os autores, essa visão por problema e a busca por soluções complexas levam à gestão pública construir arranjos que vão além da visão setorial e segmentada das ações, de modo a possibilitar maior articulação e cooperação dos setores em busca de soluções mais integradas para os problemas públicos. Este processo se torna mais complexo no contexto de um país federativo como o Brasil, onde a execução de políticas públicas é realizada de forma compartilhada entre a União, 27 estados e 5.570 municípios. Assim, as discussões sobre os impactos dos arranjos institucionais sobre os resultados das políticas públicas complexas em

um contexto territorial como o brasileiro, devem, necessariamente, contemplar os seguintes componentes: a articulação de temáticas intersetoriais, a construção de modelos de gestão com cooperação entre os entes federados e a sociedade civil, e a busca de enraizamento nos contextos locais na implementação das políticas (Lotta e Favareto, 2014). Ou seja, promover a integração horizontal entre diferentes setores da política e a integração vertical entre os entes federados, com absorção da dimensão territorial.

2.2.1 A implementação do Cadastro Único no contexto das relações federativas

Segundo Abrucio (2010), o federalismo é a forma de organização territorial do Estado que visa pautar a relação entre as partes de uma nação, e se distingue dos estados unitários em função do princípio da autonomia dos governos subnacionais e do compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. A existência de mais de um governo com autonomia e legitimidade para elaboração de políticas públicas envolve a existência de relações contratualizadas e negociadas entre os níveis de governo, bem como a necessidade de espaços de representação e negociação desses entes junto ao governo central. Assim, o objetivo da federação constitui-se em criar mecanismos que promovam a combinação entre autonomia e interdependência entre as partes do pacto federativo, em busca de uma ação coletiva que possa lidar com as heterogeneidades de uma nação, convergindo no discurso de “unidade na diversidade” (Abrucio, 2010).

Palotti e Machado (2014) também apontam que o principal desafio dos regimes políticos contemporâneos é propiciar condições para que as políticas públicas não desconsiderem as particularidades regionais e, ao mesmo tempo, promovam equidade territorial e universalidade no tratamento entre os cidadãos. Para esses autores, as relações intergovernamentais em um regime federalista dizem respeito aos aspectos operativos e de interação entre os níveis de governo, pois é inevitável haver algum grau de interdependência entre eles, mas que nem sempre isso resulta em arranjos de governança eficazes ou imunes a conflitos. Assim, faz-se necessária a definição de papéis e de responsabilidades para cada esfera de governo, bem como a construção de mecanismos que regulem as relações entre os entes, mas dando espaço para a construção de arranjos locais na implementação de políticas públicas que preservem as particularidades dos territórios.

Tanto para Abrucio (2010) como para Palotti e Machado (2014), esses mecanismos perpassam pela existência de instrumentos de coordenação e cooperação que visam garantir a interdependência dos entes subnacionais, dotados de autonomia constitucional, notadamente no campo da produção de políticas públicas. A dificuldade deste processo se complexifica com a expansão do Estado de Bem-Estar Social em âmbito mundial, com o fortalecimento e o empoderamento do plano local a partir dos anos 1970, bem como com a necessidade de promoção de maior eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública.

No contexto brasileiro, o debate em torno do federalismo se amplia significativamente em virtude da introdução, pela CF/88, de elementos desafiadores e inovadores no âmbito do pacto federativo estabelecido, como o fortalecimento da descentralização político-administrativa, a democratização e a ampliação das políticas públicas constitucionalmente ancoradas no Sistema de Proteção Social brasileiro. Neste contexto, o desenvolvimento das políticas sociais passou a ser de responsabilidade compartilhada, a partir da definição constitucional de competências comuns na distribuição das atribuições entre os entes federados (Palotti e Machado, 2014; Arretche, 2004).

Essa nova configuração do federalismo brasileiro, na qual a descentralização é impulsionada pelo novo status atribuído às municipalidades, também provocou o aumento da fragmentação política em função da multiplicidade de municípios criados, dotados agora de autonomia político-administrativa, mas com escassas condições administrativas, financeiras ou políticas para governar. Este cenário aprofunda as disparidades e heterogeneidades entre os entes federativos, marcadas pela assimetria de poder e de capacidades estatais entre a União e as demais esferas, o que demandou a construção de soluções que envolvam instrumentos de coordenação e cooperação intergovernamental para que fosse possível colocar em prática as políticas de amplitude nacional (Jaccoud *et al.*, 2018).

Para resolver o desafio da cooperação neste modelo de “municipalismo autárquico”, Abrucio (2010) indica a necessidade da existência concomitante de três elementos, quais sejam, forte identidade regional, ação indutiva do governo federal ou estadual visando a colaboração, e fóruns de interlocução e de decisão interfederativa. Segundo Arretche (1999), isso ocorre caso os governos subnacionais assumam função de gestão das políticas públicas por iniciativa própria, por adesão a algum programa de um nível mais amplo ou por imposição constitucional. Machado e Palotti (2015) adicionam uma quarta via que seria a constituição de arenas federativas de pactuação entre representações das esferas de governo.

A adoção do modelo de “sistemas” de políticas públicas, notadamente no campo da saúde e da assistência social, tem consistido em uma tentativa de promover a cooperação intergovernamental, de modo a preservar a autonomia dos entes e, ao mesmo tempo, a capacidade de desenvolvimento de ações mais integradas a fim de atingir os objetivos nacionais das políticas públicas. Conforme já mencionado, o avanço da implantação descentralizada de diversos programas no âmbito das políticas sociais setoriais vem transformando o formato institucional do Sistema de Proteção Social brasileiro, de modo a atribuir cada vez mais responsabilidades de gestão para as esferas municipais e estaduais. A discussão sobre essas transformações se torna relevante no contexto de um país com fortes disparidades regionais e com a esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva, significativa dependência de transferências fiscais e historicamente dependentes da capacitação institucional dos governos estaduais e federal para a prestação de serviços sociais.

Ao mesmo tempo que marca um passo importante no fortalecimento do Sistema de Proteção Social brasileiro, a universalização da oferta dos serviços da assistência social por meio da instituição do SUAS coloca um tensionamento entre os três níveis de governo a partir do pressuposto de que cabe ao setor público gerir, criar estruturas de atendimento e financiar a política da assistência social visando garantir a uniformidade de um mínimo em todo o território nacional. Neste contexto, impõe-se ao Estado criar instrumentos de coordenação intergovernamental que sejam capazes de monitorar a universalidade e a uniformidade da oferta dos serviços e benefícios, mas respeitando os arranjos locais.

Esses instrumentos se materializaram em normativas que estabeleceram compromissos, responsabilidades e deveres no âmbito da gestão compartilhada da assistência social entre os três entes federados, ganhando força na agenda governamental nacional. Para que fosse possível promover a articulação e a coordenação intergovernamental neste contexto, também foram criados instrumentos de regulação e de uniformidade dos serviços (Normas Operacionais, Pactos de Aprimoramento da Gestão, Termos de Adesão, Tipificação dos serviços, entre outros), bem como espaços de pactuação e de partilha decisória, visando incentivar a adesão e a cooperação entre os três níveis para o atingimento dos objetivos da política nacional de assistência social (Jaccoud *et al.*, 2018).

Para literatura recente sobre federalismo e políticas sociais (Jaccoud *et al.*, 2018; Abrucio, 2010), a criação e o aperfeiçoamento das instâncias de pactuação e de deliberação

acerca da política de assistência social foram fundamentais para consolidar um padrão de negociação intergovernamental e garantir a institucionalidade das relações federativas no âmbito do SUAS. A Comissão Intergestores Tripartite (CIT), formada por representantes dos gestores da assistência social dos três níveis de governo, é a instância nacional de pactuação do SUAS, operando como um fórum permanente de gestão colegiada, de alinhamento político e de decisão conjunta acerca dos aspectos operacionais da política. Em cada estado operam também as Comissões Intergestores Bipartites (CIB), compostas por representantes do governo estadual e dos respectivos municípios. Já o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e seus equivalentes no âmbito dos demais entes federativos, funcionam como instâncias colegiadas de deliberação do SUAS, compostas por representação paritária do governo e da sociedade civil. Além dos espaços de pactuação e deliberação, os gestores estaduais e municipais também se organizam em fóruns de articulação política e representação frente ao Governo Federal, quais sejam, o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), ambos com prerrogativa de nomear seus representantes para compor as Comissões Intergestores e, em alguns casos, os conselhos de assistência social.

Assim, além do arcabouço normativo que definiu diretrizes, objetivos e responsabilidades para cada ente federado, a estruturação do SUAS e a criação dos instrumentos de coordenação intergovernamental contaram com a construção gradativa de um arranjo institucional adensado, superando a fragmentação institucional e promovendo o fortalecimento das capacidades estatais no que tange aos recursos financeiros, institucionais e humanos. Segundo Jaccoud *et. al.* (2018), este fortalecimento da assistência social materializa-se na criação e no funcionamento de instituições próprias da assistência social, no processo de estruturação e regulamentação da burocracia, na criação de mecanismos de cofinanciamento da política e no desenvolvimento de uma rede de equipamentos públicos da assistência com capilaridade no território, permitidos a partir da forte indução do governo federal à adesão dos municípios ao SUAS.

Jaccoud *et al.* (2017) também defendem que, para além dos serviços, observou-se no campo da garantia de renda, notadamente em relação ao PBF, um grande esforço na regulamentação, na pactuação interfederativa e na ampliação da capacidade institucional e administrativa em âmbito municipal, de modo que, segundo dados do MC de setembro de 2019 havia quase 14 milhões de famílias beneficiárias deste programa em todos municípios

brasileiros¹⁵. Para as autoras, a expansão do PBF está associada ao aprimoramento do Cadastro Único e à expansão da rede de equipamentos públicos da assistência, notadamente os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que servem como a “porta de entrada” para o PBF e o Cadastro Único nos municípios.

Mesmo não tendo a competência acerca do desenho do PBF, os governos locais são essenciais para a implementação exitosa do programa, notadamente porque realizam o cadastramento das famílias e o acompanhamento das condicionalidades estabelecidas. Especificamente no que tange ao Cadastro Único, mesmo sendo considerado pela literatura como um forte mecanismo de coordenação federativa do governo federal para a implementação do PBF (Bichir, 2016), as questões operacionais acerca de sua implantação, visando garantir o acesso da população de baixa renda aos programas usuários, devem também ser inseridas no contexto da pactuação interfederativa e da decisão compartilhada no âmbito do SUAS. Ou seja, em que pese este instrumento ter sido criado e normatizado pelo governo federal, as estratégias de implementação do Cadastro Único em âmbito nacional têm bastante espaço de discussão e pactuação entre os entes federados, deixando uma margem de grande discricionariedade de decisões por parte dos municípios.

Por outro lado, Bichir (2016) aponta que a qualidade da provisão e dos resultados das políticas dependem das capacidades institucionais locais, particularmente recursos humanos, técnicos, informacionais, de gestão, de articulação, entre outros. Assim, verifica-se que, exatamente porque o Cadastro Único foi implantado nos equipamentos socioassistenciais locais, sua gestão também foi impactada pelas desigualdades entre as regiões, estados e municípios em termos de arranjos e capacidades institucionais na execução de políticas sociais. Com efeito, as novas exigências para implantação do SUAS, incluindo o Cadastro Único e o PBF, tais como capacidade de gestão, utilização de sistemas informacionais, registros de atendimento e prestação de contas, instalação e gestão de equipamentos públicos e recursos humanos, trouxeram grandes desafios frente à fragilidade administrativa e gerencial dos municípios.

Jaccoud *et al.* (2018) também reforçam a ideia de que os processos de implantação de políticas nacionais são afetados pelos arranjos, estratégias e capacidades administrativas locais voltadas para a provisão de serviços públicos, o que pode gerar resultados variados entre regiões, estados e municípios. Neste sentido, as autoras sugerem a adoção de normativas

¹⁵ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/R1v3/geral/relatorio.php#Benef%C3%ADcios>

nacionais para políticas sociais com o intuito de estimular estratégias de coordenação visando a redução das disparidades, notadamente em relação à oferta e ao acesso às políticas implementadas.

Palotti e Machado (2014) propõem quatro categorias de instrumentos destinados à gestão intergovernamental, quais sejam, instrumentos estruturais, instrumentos programáticos, pesquisa e construção de capacidades e instrumentos comportamentais. Os instrumentos estruturais são aqueles relacionados à criação de regras e espaços formais de interação. Já os programáticos são estabelecidos pelos programas governamentais, como o redesenho da implementação e dos recursos financeiros, podendo se traduzir em parcerias, com definição de objetivos comuns e incentivos financeiros, ou colaborações, onde os recursos são compartilhados para trabalho em conjunto. A pesquisa e a construção de capacidades dizem respeito ao desenvolvimento e à promoção das capacidades de gestão dos níveis subnacionais para que possam exercer suas responsabilidades no âmbito da política pública de forma adequada, como a provisão de informações, capacitação, treinamento e ajuda técnica para os gestores locais. Por fim, os instrumentos comportamentais estão ligados aos aspectos de interação entre os entes no contexto de gestão de conflitos, como a discussão e a negociação conjunta de normativas e regulamentações federais, de modo a produzir resultados aceitáveis por todos, bem como a mobilização de estratégias de comunicação.

Conforme já mencionado, a implementação do Cadastro Único tem sido tratada por diversos autores como um aspecto operacional do PBF, notadamente como um instrumento de coordenação federativa deste programa (Bichir, 2016). Em que pese a literatura indicar que o PBF deve possuir um desenho federativo centralizado, visto implicar em uma relação direta entre os beneficiários e o governo federal, essas análises foram realizadas em momento inicial do programa, não se aprofundando em todas suas dimensões (Lício *et al.*, 2014). Além disso, a implantação do Cadastro Único, por sua natureza operacional, não pode se limitar a esse enquadramento analítico e conceitual, principalmente por estar hoje servindo a mais de 30 programas usuários para além do PBF. Como cabe ao governo federal normatizar as diretrizes gerais da gestão do Cadastro Único e aos municípios sua execução, verifica-se que, a despeito dos mecanismos de coordenação interfederativa lançados pelo MC visando sua implantação homogênea em todo território nacional, os municípios possuem liberdade para definir a forma de gestão, organização, operacionalização e atendimento do Cadastro Único, de modo a respeitar a autonomia e as diferenças regionais e locais.

A partir da tipologia apresentada por Palotti e Machado (2014), verifica-se que o MC vem lançando mão de diversos instrumentos de coordenação intergovernamental no âmbito do Cadastro Único. Com efeito, podem ser considerados instrumentos estruturais e comportamentais a expedição de normas gerais, regulamentos, instruções operacionais e informes sobre o Cadastro Único, bem como de outros mecanismos e arranjos informais não previstos na legislação, mas que resultam em uma forte legitimação de suas ações. Cada vez mais as definições que envolvem a gestão do Cadastro Único estão sendo debatidas e acordadas em estruturas (formais e não formais) de discussão e pactuação entre os diversos atores da rede de atendimento e gestão do Cadastro Único.

Como principal instrumento formal de coordenação, pode-se ressaltar o termo de adesão que os municípios e os estados tiveram que assinar para aderirem ao Cadastro Único e PBF, em 2005, e, assim, receberem recursos federais por meio do IGD. Conforme já mencionado, este termo descreve as responsabilidades e as ações que devem ser realizadas por cada ente federativo na implantação do Cadastro Único. Já o IGD também pode ser considerado um forte mecanismo de coordenação do governo federal, criado para apoiar financeiramente os estados e municípios na gestão do Cadastro Único e PBF, sendo que os recursos são repassados com base na qualidade do processo do cadastramento das famílias e o controle das condicionalidades de saúde e educação. Pode-se considerar também que o IGD tem como finalidade induzir a implantação pelos estados e municípios das diretrizes gerais estabelecidas pelo plano federal para o Cadastro Único e o PBF, uma vez que o repasse dos recursos é condicionado ao termo de adesão acima mencionado.

No que tange à promoção da cooperação entre os entes federados, tem se verificado a tentativa do MC em levar os temas afetos a gestão do Cadastro Único e do PBF para discussão nos espaços formais de pactuação e de participação social no âmbito do SUAS, como a CIT e o CNAS, bem como estados e municípios para as CIBs e os conselhos estaduais e municipais. Além disso, instâncias como o Congemas e o Fonseas têm sido espaços regulares de oficinas e discussões sobre o Cadastro Único.

Vale mencionar também o esforço que tem sido no âmbito do MC de aproximar os diversos gestores estaduais e municipais do Cadastro Único entre si e com o próprio governo federal. Mesmo não previsto em legislação, anualmente o MC promove encontros nacionais e regionais de coordenadores estaduais do Cadastro Único, com o intuito de discutir e pactuar ações da agenda do governo federal, bem como dar espaço para os estados trazerem os desafios

do processo de apoio aos municípios na gestão do Cadastro Único. Entretanto, percebe-se que ainda há conflitos e discussões acerca do papel destes entes federativos na implantação do Cadastro Único. Em muitos casos, os estados não possuem estruturas e capacidades suficientes para prestar apoio aos municípios em sua área de abrangência, bem como há divergências sobre a efetividade e a legitimidade de suas ações em relação a municípios de grande porte, notadamente em relação às metrópoles, que possuem mais recursos e conhecimento sobre o Cadastro Único, e não se veem representados pelos estados.

Na esfera dos instrumentos comportamentais, além dos diversos boletins, com periodicidade semanal, que buscam nivelar informações, divulgar ações e iniciativas, recentemente foi tomada uma iniciativa simples de conectar estes gestores das regiões metropolitanas do país por meio de um aplicativo em celular. Deste modo, de maneira simples e rápida, está sendo possível estabelecer tais laços de cooperação e comunicação, fortalecendo o capital social que perpassa toda a estrutura que envolve o Cadastro Único. Mas ainda há que se avançar na esfera da comunicação entre o governo federal e os demais entes subnacionais, principalmente no que tange à abrangência nacional e à utilização de uma linguagem mais acessível e de fácil compreensão, no contexto da complexidade que é a implantação do Cadastro Único e a operacionalização o PBF em âmbito nacional, face a diversidade regional e local brasileira.

Entretanto, verifica-se que o maior desafio consiste em fortalecer os instrumentos relacionados aos estudos e construção de capacidades. Desde 2009 o MC possui um programa de capacitação permanente sobre o preenchimento do formulário e a gestão do Cadastro Único, ofertada aos estados e municípios, visando fortalecer e qualificar as capacidades locais. Além disso, o MC vem trabalhando na disponibilização de ferramentas que auxiliem a gestão municipal a organizar o atendimento, estruturar sua equipe de profissionais, planejar as ações de cadastramento e atualização cadastral, usar os dados do Cadastro Único para suas políticas locais, entre outras ações. Não obstante os avanços apontados, o investimento pelo governo federal em ações que visem o fortalecimento das capacidades locais deve ser contínuo para que seja possível a implantação do Cadastro Único de forma qualificada em âmbito nacional.

2.2.2 Intersetorialidade na implementação do Cadastro Único

Conforme pontua Pires (2016b), as noções de intersetorialidade e transversalidade nas políticas públicas *“contribuem para revelar as lacunas e a insuficiência de capacidades por*

parte das organizações do Estado em tratar os problemas sociais a partir do reconhecimento de sua complexidade”. Isto porque, para lidar com problemas sociais complexos, como são aqueles cujas políticas precisam incorporar diversos conhecimentos e saberes, bem como articular diversos atores e setores envolvidos em sua implementação, o Estado precisa abandonar a excessiva especialização e hierarquização organizacional que foi construída ao longo do século XX para sua solução exitosa.

Assim, entende-se que a intersectorialidade refere-se à integração de diversos setores, principalmente governamentais, com objetivo de solucionar problemas sociais que têm como principal característica a multicausalidade, e que implicam relações de colaboração e não hierárquicas para seu enfrentamento (Cunill Grau, 2014):

“La intersectorialidad, desde esta última perspectiva, implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes.”

Da mesma forma, Lotta e Favareto (2016), em seus estudos sobre políticas públicas brasileiras, entendem que *“a intersectorialidade é construída pela conjunção de saberes e experiências para formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas, buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”*. Invocando Inojosa, Lotta (2016) traz ainda que *“a lógica intersectorial pressupõe articulação e junção de diferentes ações com um foco específico, seja um território onde se quer atuar, um determinado público ou um problema complexo a enfrentar”*.

Importante ressaltar que, para que a integração entre diversos setores ocorra para enfrentamento dos problemas sociais complexos, o estado necessita construir arranjos que promovam, de forma ativa, ação coletiva intersectorial. Análises mais recentes sobre implementação de políticas públicas, notadamente as que envolvem a abordagem de arranjos e instrumentos necessários para a ação coletiva intersectorial, têm se ancorado na literatura sobre Sociologia da Ação Pública, que sai da perspectiva estado-centrista do conceito das políticas públicas e traz a perspectiva da necessidade de envolvimento de uma grande diversidade de atores e das formas de mobilização que eles interagem e se articulam para resolver os problemas públicos (Lascoumes e Le Galès, 2012b).

Segundo Pires (2016a), entender as relações e os conflitos entre os diversos atores (sociais, políticos e econômicos) e entre eles em relação às normas de representações coletivas

que disciplinam essas relações, bem como os instrumentos e as tecnologias que organizam suas relações é o objeto principal de interesse desta abordagem. É neste sentido que a ideia de ação pública vai enfatizar que a intersetorialidade não é algo natural, ela requer ação coletiva, intencional e ativamente produzida no cotidiano da implementação de bens e serviços, mobilizando não apenas as estruturas e as decisões formais do Estado, mas principalmente os diversos atores envolvidos, e promovendo o estímulo às interações cotidianas e organizadas que visam à produção de políticas públicas (Pires, 2016a). Assim, entende-se que os arranjos e os instrumentos são os meios para se efetivar a ação intersetorial, pois, juntos, modelam a forma de interação entre os atores na produção das políticas públicas. Para tanto, Lotta *et al.* (2016) entendem que a ação intersetorial pressupõe a articulação de competências setoriais, programas ou temas de políticas públicas com foco em um território, certo público ou um problema complexo a ser enfrentado.

Não obstante a maior parte da literatura sobre políticas de combate à pobreza tratar sobre a intersetorialidade apenas no âmbito do PBF e do BSM, inserindo o Cadastro Único como um instrumento estratégico neste processo (Bichir, 2011; Bartholo *et al.*, 2013; Lotta e Oliveira, 2017; Bichir *et al.*, 2016; Jaccoud, 2016), já existem alguns estudos que tratam especificamente sobre o potencial do Cadastro Único em ser um instrumento de articulação e integração de programas sociais (Direito *et al.*, 2015; Direito *et al.*, 2016; Koga e Direito, 2017). De forma geral, esses estudos avaliam que a utilização de um mesmo cadastro para identificar os beneficiários de diversas políticas é um avanço na busca da intersetorialidade, mas que esta ainda não está plenamente implementada em relação a utilização do Cadastro Único na articulação dos programas sociais.

Especificamente em relação aos impactos nos arranjos operativos do Cadastro Único, a partir da sua crescente centralidade na implementação das políticas de combate à pobreza, Direito *et al.* (2016) apontam limites estruturais (recursos humanos, financeiros, de infraestrutura física e tecnológica) da rede de atendimento do Cadastro Único para apoiar ações de implementação dos programas usuários, questionando, assim, sua capacidade de atuar como agente integrador e articulador desses programas. Trazendo a literatura que identifica as dimensões analíticas do modelo de integração de dados e de gestão adotado pelo Cadastro Único em comparação com outros modelos internacionais, as autoras também ressaltam a importância da governança para a promoção da integração e da intersetorialidade, traduzida na capacidade de coordenação entre os diversos atores e arranjos institucionais envolvidos, bem como a estrutura administrativa e de recursos humanos (disponibilidade de equipes, capacidade,

treinamento e retenção). Neste sentido, as autoras questionam em que medida os arranjos institucionais locais conseguem promover a intersectorialidade a partir do Cadastro Único. Como o município possui autonomia para produzir o arranjo institucional em âmbito local conforme sua realidade, observando apenas algumas diretrizes estabelecidas na legislação do Cadastro Único, há que se verificar como esses aspectos impactam positiva ou negativamente não apenas nas ações de cadastramento, mas na relação e articulação com outros órgãos do governo que utilizam os dados do Cadastro Único para implementar suas políticas sociais. (Direito *et al.*, 2016).

Neste sentido, o debate sobre a possibilidade de o Cadastro Único ser um instrumento que de fato promova a intersectorialidade perpassa pela análise sobre quais elementos dos arranjos institucionais adotados são capazes de, além de fortalecer as atuais atividades de cadastramento/atualização cadastral, fomentar novas atividades relacionadas à articulação deste instrumento com programas e serviços usuários. Denise *et al.* (2016) já indicam algumas sugestões, como ações de capacitação para que as equipes do Cadastro Único possam orientar e informar as famílias sobre os programas usuários existentes, definições de fluxos de informações e protocolos de encaminhamento mútuo de beneficiários para fins de regularização da situação cadastral e acesso aos programas. Entretanto, do ponto de vista institucional, importante aprofundar a análise sobre como os arranjos adotados pelos municípios conseguem de fato promover a coordenação e a integração entre diversos setores públicos que se relacionam como o Cadastro Único, com vistas ao enfrentamento de um problema multidimensional e complexo como a pobreza, no contexto do fortalecimento dos direitos sociais em territórios e junto a populações marcadas por vulnerabilidades, carências e demandas de equidade (Lotta *et al.*, 2016; Jaccoud, 2016; Bichir *et al.*, 2016)

Exatamente porque a rede do Cadastro Único foi estruturada no âmbito do SUAS municipal, é de se esperar que a integração do Cadastro Único com outras áreas da assistência social e sua utilização para oferta de serviços socioassistenciais a partir do mapeamento das vulnerabilidades territoriais se realize de forma mais fluida, dinâmica e intuitiva. Esta percepção se coaduna com a ideia de que o fenômeno da pobreza e da vulnerabilidade social, objeto da ação dos serviços socioassistenciais, exige mais do que articulação e coordenação entre setores governamentais, como se constitui a noção da transversalidade; esta concepção de intersectorialidade, notadamente se realizada em nível local, exige, entretanto, uma ação integrada que requer um grau de intensidade mais elevado de relação entre os setores, do que simplesmente uma coordenação (Cunill Grau, 2014). Assim, o desafio consiste em investigar,

além das estruturas institucionais de coordenação e articulação (como os conselhos e comitês intersetoriais), as relações informais no cotidiano do trabalho, os processos de encontro e a interação dos atores para a construção de agendas conjuntas entre o Cadastro Único e outros setores da assistência social, para além das relações de protocolo (Bichir *et al.*, 2016).

Não obstante estudos e pesquisas sobre a integração do Cadastro Único e o SUAS têm indicado avanços consideráveis no âmbito normativo e institucional no intuito de considerar este instrumento como pilar das ações da Política da Assistência Social local (Colin *et al.*, 2013), notadamente em âmbito federal, há que se investigar com mais profundidade em que medida o Cadastro Único está sendo utilizado pelos municípios como um instrumento de gestão que subsidia o processo de implantação do SUAS, ou seja, um instrumento que promove a intersectorialidade no Sistema de Proteção Social brasileiro. Esta análise sobre o desafio da intersectorialidade no âmbito da assistência social local perpassa a verificação de como os arranjos e instrumentos adotados são capazes de produzir ação coletiva intersectorial, adotando aqui o sentido dado pela abordagem da literatura sobre Sociologia da Ação Pública. De fato, percebe-se que, mesmo havendo interesse na articulação intersectorial, alguns arranjos institucionais ainda são frágeis no nível municipal, notadamente quando se reconhece a assimetria de posições das diversas áreas da assistência social, que têm centralidades muito distintas (Bichir *et al.*, 2016).

Segundo Lotta e Oliveira (2017), ao analisar as capacidades estatais da burocracia de médio escalão do PBF, aponta o desafio dos municípios em integrar as ações do PBF (e aqui se inclui o Cadastro Único) às ações relacionadas ao SUAS, que vai além de pensar formas conjuntas de cadastrar as famílias. Este desafios dizem respeito à necessidade de compartilhamento da mesma burocracia para a realização de atividades distintas (cadastramento/gestão do PBF e prestação dos serviços socioassistenciais), utilização das mesmas estruturas físicas, gerenciais e tecnológicas, bem como em relação à ações mais estratégicas, como *“capacidades de diálogo, de compreensão de lógicas diferentes, de negociação e de construção de ações integradas, elementos que não estavam presentes nas lógicas tradicionais de construção de políticas públicas e que, portanto, requerem o desenvolvimento de novas competências na burocracia.”* (Lotta e Oliveira, 2017).

3. ESTUDOS DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO EM ÂMBITO MUNICIPAL

Conforme já apontado no Capítulo 1, o MC vem desenvolvendo uma série de estudos e pesquisas sobre a gestão do Cadastro Único em âmbito municipal, com o objetivo de desvendar como os municípios se organizam para prestar o atendimento às famílias de baixa renda, face ao amplo espaço de discricionariedade que possuem na implementação do Cadastro Único. A partir dos resultados desses estudos, a presente pesquisa procurou identificar com maior detalhamento quais são os elementos constitutivos dos arranjos institucionais desses distintos modelos de governança, bem como preencher eventuais lacunas que persistem no entendimento das relações entre os arranjos e a qualidade do Cadastro Único. Ou seja, dentre esses arranjos distintos de implementação, há variáveis que conduzem a resultados mais efetivos? Para tanto, importante destacar quais foram os resultados principais dos estudos promovidos pelo MC.

Com efeito, a rede de gestão e de atendimento do Cadastro Único está presente em todos os municípios brasileiros e, segundo dados do CensoSUAS/2017¹⁶, quase que a totalidade dos órgãos gestores (94,3% dos municípios) está vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social. Esta rede conta com 9.413 postos de atendimento, dos quais 5.123 (54%) são CRAS, que realiza a atualização cadastral e a inclusão mensal de mais de 1,5 milhão de famílias em todo o Brasil (7% das entrevistas são feitas nas casas das famílias)¹⁷. Do ponto de vista de recursos humanos, estudos do MC indicam que esta rede emprega cerca de 32 mil entrevistadores exclusivos para o Cadastro Único, 10 mil operadores do Sistema de Cadastro Único, 5.570 gestores do Cadastro Único e mais supervisores/coordenadores em todo o Brasil¹⁸. Em relação às estratégias de atendimento, há uma variedade de configurações: 65% dos atendimentos são realizados na sede do município ou posto exclusivo do Cadastro Único, 60 % em CRAS, 10% em unidades móveis e 6% em outros equipamentos.

¹⁶ O Censo do Sistema Único da Assistência Social, ou mais conhecido como CensoSUAS, tem como finalidade coletar informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e das entidades e organizações conveniadas, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. Realizado anualmente desde 2007, o CensoSUAS se consolidou como um dos principais instrumentos para o planejamento, monitoramento e avaliação do SUAS, ao produzir informações que permitem o acompanhamento das unidades gestoras e prestadoras de serviços do SUAS, bem como do controle social.

¹⁷ Estudos internos rotineiros do Decau/Sagi/MC com base nas extrações mensais do Cadastro Único.

¹⁸ Os estudos sobre entrevistadores permanentes estão descritos no Plano de Monitoramento da Gestão do Cadastro Único, disponível no Processo SEI nº 71000.034374/2018-12 .

Para buscar mais elementos que pudessem detalhar a organização da estrutura de atendimento e os processos de cadastramento adotados pela rede acima citada, e como esses elementos podem afetar a qualidade do Cadastro Único em âmbito municipal, o MC elaborou o Plano de Monitoramento, que foi composto por uma série de estudos, ações e atividades articuladas entre o Governo Federal e os governos estaduais e municipais. O plano foi idealizado no contexto do esforço do Decau/Sagi/MC para reformular as orientações para as gestões municipais a partir da realidade enfrentada na ponta, com o objetivo de que novas orientações do Ministério estivessem mais aderentes à realidade e, assim, pudessem contribuir de forma mais efetiva para o aprimoramento da gestão do Cadastro Único. Nas seções seguintes são descritas as ações do Plano de Monitoramento que nortearam o arcabouço teórico da pesquisa em tela, bem como os resultados alcançados.

3.1 Aplicação de questionários para diagnóstico da gestão municipal

A primeira ação realizada foi a aplicação de dois questionários às gestões municipais do Cadastro Único em 2013 e 2014, com o intuito de identificar fatores de diferentes naturezas (políticos, de infraestrutura, recursos humanos, capacitação, acesso à informação, entre outros) que poderiam estar relacionados a um melhor desempenho na gestão do Cadastro Único no município. A amostra dos municípios foi separada em dois grupos: municípios com bom desempenho na TAC e municípios com desempenho crítico neste indicador. Entretanto, os resultados não demonstraram diferenças significativas entre os municípios em relação à TAC, sendo encontradas algumas diferenças nas seguintes variáveis: municípios com bom desempenho possuem mais estratégias para a mobilização das famílias, mais profissionais efetivos nas equipes e menos insuficiência de recursos humanos.

Dentre as estratégias para superar as dificuldades, os municípios indicaram a necessidade de investimento em três áreas prioritárias: (i) equipamentos, como a contratação de serviços de internet de banda larga e a compra de computadores e outros equipamentos de informática, (ii) recursos humanos, como a contratação de equipes temporárias para ações específicas, e (iii) parcerias com equipes de outras políticas para ações de busca ativa das famílias. Por fim, os municípios indicaram que as estratégias que possuem maior potencial para garantir uma boa gestão do Cadastro Único são a inclusão de ações intersetoriais como parte da dinâmica cotidiana de operação do Cadastro Único, a oferta continuada de capacitação e a elaboração de planejamento de ações.

3.2 Oficinas locais com os municípios respondentes dos questionários

Para aprofundar os resultados dos questionários, em 2013 e 2014 foram realizadas oficinas com os municípios respondentes, totalizando a participação de gestores e técnicos de 408 municípios e 17 estados. As oficinas realizadas em 2013, cujo público alvo foram os municípios com bom desempenho na TAC, tiveram como objetivo a construção coletiva de modelos de equipes de referência, para cada porte de município, necessárias para desempenhar as atividades relativas à gestão do Cadastro Único com êxito, pois observou-se que uma das principais dificuldades apontadas pelos municípios nos questionários foi a quantidade insuficiente de profissionais para a realização das atividades de gestão do Cadastro Único.

Já em 2014 foram realizadas oficinas com os municípios que apresentavam desempenho crítico no indicador de atualização cadastral, com o objetivo de mapear as principais dificuldades enfrentadas na gestão do Cadastro Único e, após esse diagnóstico, elaborar um plano de trabalho apontando possíveis soluções para essas dificuldades. Os resultados revelaram que recursos humanos e infraestrutura, no que diz respeito à internet, transporte, equipamentos e espaço físico, foram as dificuldades mais recorrentes apresentadas pelos municípios. A partir desse mapeamento, as possíveis causas e soluções relativas a cada dificuldade relatadas pelos municípios foram sistematizadas pela equipe do Decau e apresentadas por meio de mapas mentais, para que fosse possível ter uma visão ampla das dificuldades que as gestões municipais enfrentam. Foram apresentadas dificuldades relativas a recursos humanos, infraestrutura, atualização cadastral, busca ativa, qualidade das informações, comunicação com os usuários, gestão dos recursos do IGD, articulação intersetorial, capacitação, averiguação e revisão cadastral e estratégias de cadastramento. Os mapas mentais que sintetizam esta etapa constam no Relatório Final do Plano de Monitoramento.

3.3 Visitas técnicas *in loco*

Paralelamente às ações acima, foram contratadas, entre 2014 e 2016, duas consultorias para a realização de duas pesquisas qualitativas, com a finalidade de aprofundar algumas questões relacionadas à gestão do Cadastro Único.

A primeira, realizada em 2014, consistiu na realização de uma pesquisa qualitativa com dez municípios de diferentes portes populacionais localizados em diferentes regiões do país,

cinco com desempenho crítico e cinco com bom desempenho na gestão do Cadastro Único, auferido pela TAC. Como resultado do estudo, identificou-se uma série de variáveis que pudessem estar relacionadas à qualidade do desempenho da gestão do Cadastro Único, como:

- ✓ existência de planejamento de ações;
- ✓ investimento em estratégias variadas de contato com as famílias com cadastros desatualizados (utilização de carros de som; divulgação de informação em sites da internet e páginas do Facebook; divulgação de informação e entrevistas em rádios comunitárias; interlocução com representantes de associações de trabalhadores rurais e de comunidades tradicionais para divulgação de informação; contato telefônico; articulação com agentes de saúde; visitas domiciliares; articulação com as escolas para localização dos beneficiários do PBF; articulação com os CRAS para o contato com as famílias que participam dos serviços socioassistenciais oferecidos por eles; envio de cartas; mutirões de cidadania, realizados em parceria com a prefeitura; cadastramento itinerante);
- ✓ investimento em estratégias de atualização para todos os inscritos no Cadastro Único e não apenas para um grupo restrito, como os beneficiários do PBF;
- ✓ utilização dos dados do Cadastro Único por meio dos sistemas de informação do MC para o planejamento de ações e o desenvolvimento de políticas públicas locais;
- ✓ adoção de estratégias variadas de busca ativa (articulação com outros órgãos da administração local (especialmente na área de saúde) e com a sociedade civil para chegar a comunidades mais distantes, além da promoção de ações itinerantes em localidades consideradas mais vulneráveis);
- ✓ vínculo contratual efetivo dos gestores do Cadastro Único; e
- ✓ tempo de atuação desses gestores junto à gestão local.

Outros resultados do estudo também merecem destaque, como a organização da estrutura de atendimento, a relação interfederativa e a articulação dos municípios com outros órgãos e setores locais. Segundo os dados coletados, os municípios de pequeno porte tendem a ter uma estrutura centralizada, ao passo que os de grande porte compartilham suas ações com as estruturas dos CRAS. Entretanto, em alguns municípios esse arranjo foi considerado negativo, sendo verificada uma certa resistência por parte dos profissionais dos CRAS em relação ao compartilhamento das estruturas pois, em muitas vezes, são deslocados de suas funções para a realização das atividades referentes ao Cadastro Único.

No que tange à relação com os governos estaduais e federal, alguns municípios avaliaram que as relações são boas e outros apresentaram críticas, notadamente no que se refere à ausência de técnicos capacitados no estado para atender as demandas levadas pelo município e à ineficiência dos serviços de suporte oferecidos pelo MC e pela Caixa.

Já em relação à articulação intersetorial, a interlocução com a administração local ocorre principalmente por meio das áreas de saúde e educação, resultado de uma aproximação automática proporcionada pelas condicionalidades do PBF. A articulação com o CRAS também esteve presente no discurso de grande parte dos gestores, tanto de municípios com bom desempenho, quanto naqueles com desempenho crítico. Alguns municípios se destacaram ao promover ações de natureza intersetorial envolvendo a sociedade civil, principalmente associações de trabalhadores, representantes de comunidades tradicionais e centros universitários. A maior parte das experiências envolvendo atores fora do eixo educação e saúde foi observada nos municípios com bom desempenho.

Como principais dificuldades apresentadas pelos municípios visitados estão: ausência de salas reservadas para entrevistas; ausência de veículos de uso exclusivo do Cadastro Único; falta de computadores, precariedade dos equipamentos; acesso à internet; constantes quedas no Sistema de Cadastro Único; ineficiência do suporte técnico oferecido pela Caixa; característica autodeclaratória do Cadastro Único; vínculo precário de trabalho dos integrantes da equipe; insuficiência de profissionais para atender à demanda do Cadastro Único, especialmente nos CRAS; remuneração inadequada ao cargo; rotatividade dos integrantes da equipe; conflito de atribuições entre o Cadastro Único e os CRAS; resistência cultural à implementação de políticas de distribuição de renda; e dimensão territorial do município.

A segunda pesquisa qualitativa, realizada em 2016, teve como objetivo testar a aderência das boas práticas de gestão municipal do Cadastro Único, identificadas na primeira consultoria, a partir da replicação e do acompanhamento da adoção dessas práticas junto a cinco municípios de gestão com desempenho crítico, bem como do mapeamento das principais dificuldades no processo. Além disso, a pesquisa visou oferecer subsídios à gestão federal do Cadastro Único para a elaboração de um Guia de Boas Práticas de Gestão.

Após o acompanhamento dos municípios, foram desenvolvidos instrumentos metodológicos para replicação das boas práticas de gestão aplicadas, com a sugestão de alguns indicadores que pudessem orientar o monitoramento e a avaliação do resultado da implementação dessas práticas, notadamente aquelas relacionadas à: (i) articulação com

escolas para localização de famílias com cadastros desatualizados; (ii) Plano de comunicação para divulgação do Cadastro Único; (iii) Articulação com associações e sindicatos de trabalhadores para o cadastramento e atualização cadastral dos seus associados ; (iv) Mutirões de atualização cadastral. Entretanto, para que fosse possível a replicação das práticas, verificou-se também ser necessária a superação de dificuldades relativas a questões estruturais, como a inadequação do tamanho da equipe e ausência de veículos para a realização de visitas domiciliares/ações de cadastramento fora dos postos de atendimento, bem como à falta de capacitação e qualificação técnica das equipes.

3.4 Estudos sobre modelos de atendimento do Cadastro Único

Outra ação do Plano de Monitoramento foi um estudo realizado a partir dos resultados da Pesquisa de Qualidade do Cadastro Único, já mencionado no Capítulo 1, que visou construir modelos de atendimento adotados pelos municípios que permitissem desvendar as formas como as gestões do Cadastro Único se estruturam, descrever as suas principais características e identificar quais fatores podem afetar a organização do atendimento das famílias. Entretanto, a tipologia construída considerou apenas aspectos relacionados ao atendimento das famílias, excluindo questões como a gestão de pessoal, a articulação intersetorial com outros órgãos e setores da prefeitura, a relação interfederativa, a forma de planejamento e utilização dos dados do Cadastro Único, entre outros.

Os resultados indicaram a existência de modelos diferenciados de gestão do Cadastro Único nos municípios selecionados na amostra, que perpassam pela combinação de distintos elementos e dimensões que visam o atendimento da população. Foram selecionadas quatro dimensões para a configuração dos modelos de atendimento, quais sejam: (i) centralização/descentralização do atendimento, (ii) natureza do equipamento em que se realiza o atendimento, (iii) complexidade do atendimento, e (iv) forma de registro das informações coletadas.

A dimensão **centralização/descentralização do atendimento** traz o debate sobre a localização dos postos de cadastramento no município. Um modelo mais centralizado pressupõe maior eficiência no atendimento, por contar com uma infraestrutura única e especialização do trabalho, pois todas as atividades são realizadas em apenas um local. Entretanto, esse arranjo pode dificultar o acesso das famílias aos Cadastro Único exatamente

por haver apenas um posto, o que não ocorre em um modelo descentralizado que conta com mais postos de cadastramento, grande parte próximos aos locais de trânsito da família, como de moradia e de trabalho.

Em relação à **natureza do equipamento em que se realiza o atendimento**, supõe-se que a utilização dos equipamentos clássicos do SUAS como posto de cadastramento (notadamente os CRAS) traz maior intenção de integração do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais ofertados por esses equipamentos. Entretanto, como já identificado em outros estudos, o compartilhamento do espaço e equipe entre esses dois serviços pode gerar tensão e conflitos em função do deslocamento dos trabalhadores que deveriam estar voltados para os serviços socioassistenciais, mas realizam ações de cadastramento.

A dimensão **complexidade do atendimento** diz respeito à existência de diferentes etapas para o atendimento das famílias (como agendamentos, triagens, locais distintos para fazer cadastramento e atualização cadastral, entre outros). A justificativa para a existência dessas etapas refere-se, em grande parte, à necessidade de maior organização do atendimento e, assim, a otimização do trabalho. Por outro lado, este modelo pode dificultar o acesso das famílias ao Cadastro Único, pois nem sempre conhecem todos os procedimentos para serem atendidas.

Por fim, a **forma de registro das informações coletadas** foi uma dimensão criada para verificar se a coleta dos dados é feita diretamente no Sistema de Cadastro Único ou por meio do formulário impresso e posterior inserção dos dados sistema. Esta questão também é sensível pois reflete a tensão entre a tentativa de se evitar problemas tecnológicos do sistema no momento da entrevista e a eventual demora da transcrição das informações do formulário no sistema, o que pode afetar a participação das famílias em diferentes programas sociais.

Com o intuito de perceber características dos modelos que podem ser associadas, os municípios foram agrupados em três *clusters* com base nessas quatro dimensões, com o propósito de identificar modelos de atendimento minimamente consistentes. A partir da análise das características de cada *cluster*, o estudo identificou três modelos de atendimento, conforme tabela abaixo:

Quadro 1 – Modelos de atendimento do Cadastro Único

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Centralização do atendimento	59% Centralizado	90% Centralizado	82% Descentralizado
Local de cadastramento	63% CRAS	67% Outros locais	96% CRAS
Complexidade atendimento	100% Complexo	100% Simples	88% Simples
Registro das informações	78% Diretamente no sistema	79% Diretamente no sistema	57% Formulário em papel
Número de municípios	64	48	49
% de municípios	39,75%	29,81%	30,43%

Fonte: Estudos do Decau/Sagi/MC elaborado a partir dos microdados da pesquisa de qualidade do Cadastro Único

De forma geral, pode-se dizer que a maioria dos municípios do modelo 1 possuem um atendimento mais complexo, ou seja, as famílias precisam passar por várias etapas para serem atendidas, como agendamento, triagem e postos distintos para inclusão e atualização cadastral; registram as informações coletadas diretamente no sistema; e realizam algum atendimento do Cadastro Único dentro dos CRAS. Não foi verificada diferenças significativas da proporção de municípios que adotaram modelos centralizados ou descentralizados de atendimento.

Já em relação ao modelo 2, praticamente todos os municípios adotaram um modelo centralizado de atendimento, sendo que mais da metade desse atendimento não é realizado dentro das estruturas do CRAS; as famílias não precisam passar diversas etapas para serem atendidas e a coleta dos dados é realizada diretamente no Sistema de Cadastro Único.

Por fim, o modelo 3 conta com municípios que adotaram um modelo descentralizado de atendimento, ou seja, há diversos postos de cadastramento no território, e estes postos são dos CRAS, na maior parte dos municípios; também não possuem diversos procedimentos que complexificam o acesso das famílias e não foram verificadas diferenças significativas da proporção de municípios que coletam as informações diretamente no sistema ou em formulário físico.

Para aprofundar a compreensão de como as características dos modelos podem afetar a organização da gestão do Cadastro Único nos municípios, o estudo procurou associar esses modelos à uma série de variáveis relevantes para a implementação do Cadastro Único, como a região geográfica, o porte populacional, a presença de GPTE, a extensão territorial e a

existência de áreas rurais no território. Entretanto, os resultados não indicaram uma associação forte entre os modelos de atendimento e essas variáveis, de modo a determinar a existência de um padrão de atendimento relativo a cada uma dessas variáveis, ou seja, um padrão de atendimento regional, um padrão de atendimento por porte populacional, um padrão de atendimento em função da presença de GPTE, um padrão de atendimento de municípios mais ou menos extensos territorialmente ou um padrão de atendimento de municípios com áreas rurais.

O estudo também procurou associar os modelos de atendimento à quantidade de recursos humanos que compõem as equipes em cada tipo de modelo, como entrevistadores, digitadores e técnicos de nível superior. Entretanto, não foi possível identificar uma associação significativa entre modelo de atendimento e maior ou menor número desses profissionais. Somente os municípios de porte 4 e 5 que fazem parte do modelo de atendimento 2 possui um quantitativo médio e mediano inferior à dos outros dois portes. Já as metrópoles que compõem o modelo 3 possuem maior quantitativo médio e mediano de profissionais, quando comparado aos municípios com outros modelos de atendimento.

Por fim, o estudo também procurou associar esses três modelos de atendimento à qualidade da gestão municipal, auferida por meio da TAC, conforme a base do Cadastro Único de 2017. Entretanto, os resultados não demonstraram associação entre esse indicador e os modelos adotados.

Tabela 1 - TAC média, por modelo de atendimento do Cadastro Único

Modelo de atendimento	TAC média	Nº de municípios	Desvio padrão
1	0,72	64	0,08
2	0,74	48	0,08
3	0,72	49	0,09
Total	0,73	161	0,08

Fonte: Estudos do Decau/Sagi/MC elaborado a partir dos microdados da pesquisa de qualidade do Cadastro Único

De forma resumida, as características dos municípios presentes em cada um dos três modelos de atendimento podem ser resumidas conforme a tabela abaixo:

Quadro 2 – Características dos modelos de atendimento do Cadastro Único

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
	Atendimento centralizado ou descentralizado, dentro dos CRAS, complexo e coleta dos dados no sistema	Atendimento centralizado, fora dos CRAS, simples e coleta dos dados no sistema	Atendimento descentralizado, dentro dos CRAS, simples e coleta dos dados no formulário impresso.
Perfil de município em que está presente	Municípios com menor área territorial	Municípios de pequeno porte, com maior proporção de famílias rurais e indígenas	Municípios de maior porte populacional
Equipe		Menor quantitativo de profissionais	Maior quantitativo de profissionais

Fonte: Estudos do Decau/Sagi/MC elaborado a partir dos microdados da pesquisa de qualidade do Cadastro Único

Os estudos acima descritos demonstram a diversidade de informações e dados que o MC possui sobre a implementação do Cadastro Único em âmbito municipal, tanto em termos quantitativos como qualitativos. As análises avançaram na tentativa em se obter um diagnóstico sobre as formas de organização dos municípios para a prestação deste serviço e quais fatores possuem maior capacidade de moldar e impactar a gestão local em termos políticos, de infraestrutura, de recursos humanos, de conhecimento, capacitação, acesso à informação, entre outros.

Entretanto, os resultados auferidos nesses estudos apresentaram hipóteses acerca de como esses elementos constituintes dos arranjos de implementação podem estar relacionados com a qualidade da gestão do Cadastro Único, indicando a existência de lacunas que persistem no entendimento dessa relação. Em que pese as pesquisas de campo realizadas entre 2014 e 2016 terem identificado elementos que possam estar relacionados à boa gestão do Cadastro Único, a comparação entre os municípios estudados não isolou variáveis que possam influenciar nos resultados encontrados. Com efeito, a pesquisa utilizou apenas a região geográfica e o porte populacional para selecionar a amostra de municípios de boa gestão e de gestão crítica que foram estudados. No que tange às análises quantitativas, apesar de avançar na construção de possíveis modelos de atendimento Cadastro Único em amostras representativas, não foi

possível identificar relações entre esses arranjos e a qualidade deste instrumento, sendo necessária uma investigação mais qualitativa acerca dos elementos que compõem os resultados.

Neste sentido, a presente pesquisa tem por objetivo preencher essas lacunas ao tentar desvendar, com maior detalhamento, como os elementos constituintes de diferentes arranjos de implementação afetam a qualidade do Cadastro Único a partir do método de análise de pares contrafactuais, o qual será abordado no capítulo seguinte.

4. METODOLOGIA DE PESQUISA

4.1 Métodos de pesquisa

Neste estudo foi utilizado o método de análise comparativa para avaliação dos efeitos e resultados de políticas públicas denominada *matched-pair analysis* ou análise de pares contrafactuais. Para Vaz e Pires (2011), este método tem como finalidade possibilitar a comparação entre municípios para fins de verificação de variabilidade em dimensões de interesse, a partir do estabelecimento de variáveis de resultados a serem observados e de variáveis de controle. Assim, este método permite investigar se a variação na existência e no comportamento de alguns fatores pode ser associada à variação nos resultados observados. Para esses autores, a principal vantagem desta metodologia está na “*possibilidade de controle de variáveis diversas para atribuição de caráter de comparação aos objetos de análise e, assim, potencializar a atribuição de variação em dimensões diversas a causas específicas.*”. Com efeito, a literatura de aferição de resultados já indica as metodologias comparativas como meio relevante para a observação de variação em elementos específicos do fenômeno observado, no sentido de se estabelecer *benchmarks* (Vaz e Pires, 2011).

Para que fosse possível a análise de pares contrafactuais na presente pesquisa, foi realizado dois estudos de caso sobre a implementação do Cadastro Único em municípios com características semelhantes, mas que possuem resultados diferenciados na qualidade do Cadastro Único, com a utilização de técnicas quantitativas e qualitativas de investigação. Em cada caso, foram identificados, mapeados e detalhados com profundidade os arranjos institucionais adotados pela gestão municipal do Cadastro Único nos dois municípios selecionados, e, posteriormente, os casos foram comparados com vistas à verificação de como as variações ou as diferenças da qualidade do Cadastro Único em cada município podem estar associadas ou não aos modelos de governança adotados.

Para Yin (2001), o Estudo de Caso é uma estratégia de pesquisa para investigação empírica de fenômenos contemporâneos dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Ou seja, ao se escolher um Estudo de Caso, o pesquisador está interessado em entender as condições contextuais do fenômeno, diferente do que ocorre em um experimento, por exemplo. Segundo Creswell (2014), no Estudo de Caso o pesquisador explora um sistema delimitado (caso) ou múltiplos sistemas delimitados (casos) ao longo do tempo, por meio de coleta detalhada de

dados em profundidade, envolvendo múltiplas fontes de informação (observações, entrevistas, material audiovisual, documentos e relatórios) e relata uma descrição do caso e de temas baseados no caso.

Na pesquisa em tela, considera-se que o Estudo de Caso foi o método apropriado para o problema de pesquisa acima mencionado, pois o objetivo foi realizar uma exploração/investigação empírica de um sistema delimitado - a implementação do Cadastro Único em diferentes municípios brasileiros (casos), a partir do contexto de vida real e no ambiente natural onde ocorrem as experiências dos atores envolvidos na gestão do Cadastro Único, por meio da análise de diversas fontes de informação que serão coletadas a partir de pesquisa quantitativa e qualitativa (entrevistas *in loco* e dados secundários).

Conforme as perguntas de pesquisa apresentadas, considera-se também adequada a opção pelo método de Estudo de Caso, visto que visam principalmente compreender fenômenos sociais complexos e multifatoriais e explicar como e porque as coisas acontecem, e quais são os principais fatores que permitem entender a situação, a partir de perguntas do tipo COMO e PORQUE (Yin, 2001). Com efeito, as perguntas visam compreender quais foram os arranjos institucionais adotados por cada município para implementar o Cadastro Único e como os elementos constitutivos desses arranjos produzem variações na qualidade do Cadastro Único.

4.2 Seleção dos municípios para pesquisa de campo

Foram selecionados para a pesquisa de campo dois municípios do estado de Pernambuco, para que, posteriormente, os achados provenientes da coleta dos dados *in loco*, relativos aos elementos que constituem os arranjos institucionais na implementação do Cadastro Único, pudessem ser comparados por meio do método de análise de pares contrafactuais.

Em artigo sobre as vantagens da utilização deste método, especificamente para seleção de casos mais similares no âmbito de análises qualitativas, Nielsen (2014) ressalta a confiabilidade de que os casos selecionados de fato são similares, especialmente quando há um número grande de variáveis relevantes, bem como a transparência, a replicabilidade e possíveis vieses nos achados, que podem decorrer de escolhas intencionais. Para Vaz e Pires (2011), este modelo de análise comparativa envolve considerações importantes sobre as variáveis de controle que serão selecionadas para que as comparações tenham sucesso: primeiro, os municípios selecionados devem compartilhar no mesmo estado/região geográfica; segundo, as

variáveis escolhidas devem induzir à similaridade, de modo a isolar os elementos cuja influência nos resultados a serem observados já é conhecida; por fim, sugerem que, além das semelhanças em termos sociodemográficos e socioeconômicos, os casos devem compartilhar características relativas aos seus contextos histórico, político e econômico, os quais devem ser analisados de forma descritiva.

Para Nielsen (2014), o processo de seleção dos casos similares no método de pares contrafactuais envolve as seguintes etapas: (i) definição do universo dos casos; (ii) identificação das variáveis chaves que são similares em todos os casos alvo da pesquisa; (iii) identificação das variáveis que devem variar de forma significativa entre os casos alvo da pesquisa; e (iv) seleção do número de casos desejados que possuem similaridades e diferenças específicas.

O universo do qual os casos da presente pesquisa foram selecionados foi uma amostra de municípios já existente da “Pesquisa de Custo do Cadastro Único”, realizada pelo MC em parceria com o IPEA, citada no Capítulo 1. Como esta dissertação é o trabalho de conclusão de um mestrado profissional, que tem como objetivo, entre outros, produzir conhecimento para aperfeiçoar as políticas da Administração Pública Federal, notadamente no que tange ao objeto de trabalho da pesquisadora¹⁹, optou-se por aproveitar uma amostra de municípios da pesquisa já realizada sobre o tema para complementar os resultados do presente estudo, bem como subsidiar, posteriormente, demais ações do MC.

Conforme documentos do estudo²⁰, a amostra da “Pesquisa de Custo do Cadastro Único” foi construída em sete etapas: 1ª) Definição de variáveis a serem consideradas na amostra; 2ª) Geração de *clusters*; 3ª) Definição de um número de famílias para responder o questionário (conveniência); 4ª) Definição do número de municípios considerando diferentes níveis de confiança; 5ª) Sorteio dos municípios e metodologia de pequenas substituições; 6ª) Seleção das famílias a serem contatadas; e 7ª) Definição de amostra de municípios para caso de necessidade de substituição. Todas as etapas estão descritas detalhadamente na documentação da pesquisa, mas, para o presente estudo, importante ressaltar como foram definidas as variáveis consideradas para a seleção da amostra de municípios para pesquisa de campo.

¹⁹ Sou da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cedida ao Ministério da Cidadania desde 2008, onde ocupo o cargo de Coordenadora-Geral de Gestão de Processos de Cadastramento (CGGPC) no âmbito do Decau/Sagi/MC.

²⁰ Nota Técnica nº 38, disponível no Processo SEI nº 71000.060917/2018-49.

Em função do vasto conhecimento dos técnicos do Decau/Sagi/MC acerca do conjunto de variáveis que interferem na estruturação do atendimento do Cadastro Único, decidiu-se que a amostra dos municípios da “Pesquisa de Custo do Cadastro Único” deveria contemplar características específicas de determinados territórios que possam determinar a forma de prestação dos serviços, e, com isso, impactar consideravelmente nos resultados da pesquisa. Assim, considerou-se que uma amostra aleatória simples não seria eficiente, sendo necessário que o cálculo incorporasse elementos que refletissem a diversidade de configurações existentes no país. Nesse sentido, foram identificadas outras características que poderiam influenciar a forma em que as gestões municipais se organizam, e que, portanto, deveriam ser consideradas no desenho da amostra: i) Porte do município; ii) Região e UF; iii) Proporção de pessoas cadastradas em relação à população; iv) Proporção de famílias em área rural; v) Indicador de Amazônia legal (fator amazônico). Tendo em vista essas definições, o grupo da pesquisa optou pela utilização de uma análise com base em *clusters*, de modo a criar grupos de municípios semelhantes e, ao mesmo tempo, garantir a inclusão na amostra de municípios com diferentes perfis e distinta influência das variáveis determinadas, ainda que fossem minoritários. Escolhido o nível de confiança em 80% e aplicado a correção para populações finitas, chegou-se à quantidade de 181 municípios, divididos em cinco *clusters*.

Para que fosse possível a identificação mais precisa da similaridade entre os municípios que seriam selecionados para a presente pesquisa, além das variáveis que foram utilizadas pela equipe do MC para agrupá-los em *clusters*, os municípios também foram estratificados pelas seguintes variáveis socioeconômicas: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice Gini e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*²¹ locais. Por fim, também foi adicionada uma variável específica de gestão do Cadastro Único relativa à proporção entre a quantidade de famílias de baixa renda cadastradas em cada município e a população total do município. Vale ressaltar que a pesquisadora optou também por selecionar municípios do mesmo porte e

²¹ O PIB *per capita* é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano, dividido pelo seu número de habitantes (Fonte: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>). Já o IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano em um país, estado ou município: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o PIB *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (Fonte: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>). Por fim, índice Gini O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (Fonte: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23).

pertencentes ao mesmo Estado dentro de cada *cluster*, para refinar ainda mais o processo de busca por similaridades entre eles.

A similaridade em relação ao estado/região geográfica dos casos selecionados, conforme já apontado por Vaz e Pires (2011), tem como objetivo atribuir um fraco grau de influência dessas características em eventuais variações das variáveis de resultado. A escolha de variáveis de caráter sociodemográfico e socioeconômico, como o IDH, o PIB *per capita* e o Índice Gini, atende à segunda consideração apontada pelos mesmos autores para as variáveis de controle, qual seja, a necessidade de seleção de variáveis que induzam à similaridade entre os casos de forma a isolar resultados já esperados por elas.

Por fim, cadastros de famílias de baixa renda em relação à população diz respeito ao número de famílias com renda de até ½ salário mínimo per capita cadastradas em cada município e quanto isso representa em relação à população local. Segundo o art. 11 do Decreto nº 6.135/2007, que regulamenta do Cadastro Único, o MC deve divulgar periodicamente a estimativa do número de famílias com este perfil, com o objetivo de orientar os municípios sobre o quantitativo de famílias a serem cadastradas. De fato, esta estimativa é calculada periodicamente pelo MC com base nas informações do Censo populacional e atualizada conforme as Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNADs), ambos do IBGE. No Brasil, a estimativa nacional é de que há 20.094.955 famílias de baixa renda, ou seja, que possuem renda familiar *per capita* de até ½ salário mínimo²². Selecionar municípios com estimativas similares refere-se à necessidade de olhar a gestão de municípios que possuam o mesmo potencial de esforço no processo de cadastramento de seu público alvo.

Após esta estratificação, foi feito um agrupamento de municípios que possuem características similares e resultados semelhantes para as variáveis de controle acima elencadas: municípios agrupados no mesmo *cluster*, que pertencem ao mesmo Estado, e que possuem porte populacional, IDH, Índice Gini e PIB *per capita* similares, com proporções similares de cadastramento de famílias de baixa renda em seu território.

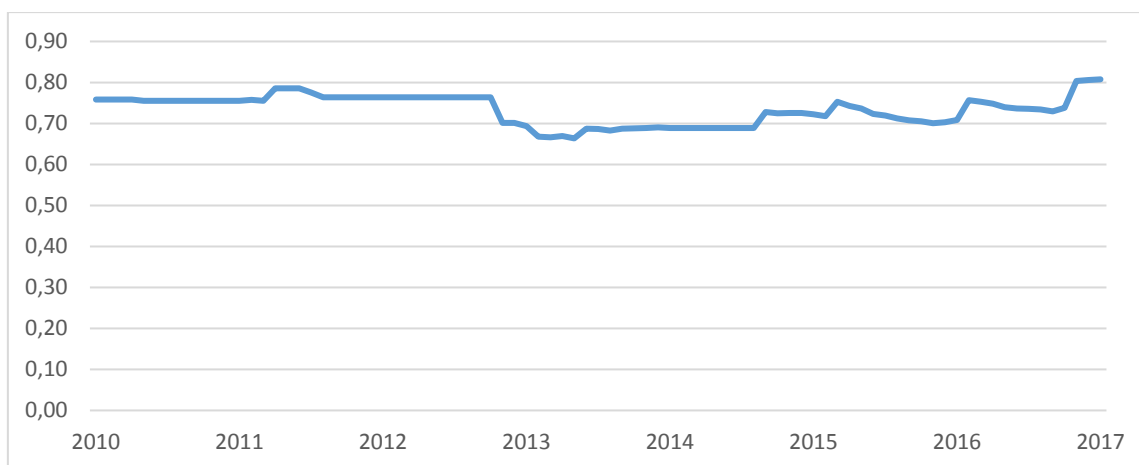
A cada grupo de casos foi feita a análise da evolução da TAC de cada município, os quais foram estratificados em função do crescimento ou da queda deste indicador entre os anos de 2017 e 2018²³. Conforme já mencionado, a TAC é um dos principais componentes do IGD-

²² <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Estimativas>

²³ Optou-se por considerar os anos 2017 e 2018 para delimitar o escopo do projeto ao período pós eleições municipais de 2016, visto que as entrevistas seriam realizadas com as equipes que estão atualmente na gestão do Cadastro Único e que, possivelmente, foram alocadas após as eleições.

M, indicador sintético que mostra a qualidade da gestão local do PBF e do Cadastro Único. A TAC é calculada pela divisão do número de famílias cadastradas no Cadastro Único com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo que possuem o cadastro atualizado, pelo total de famílias cadastradas com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo, multiplicado por cem. Este indicador é calculado pelo MC desde 2010 e consiste no método mais objetivo e confiável de se medir a qualidade da gestão municipal do Cadastro Único, pois indica o esforço municipal em manter a atualidade dos dados cadastrais. Segue, abaixo, gráfico apontando a evolução mensal deste indicador desde 2010 até 2017 em âmbito nacional:

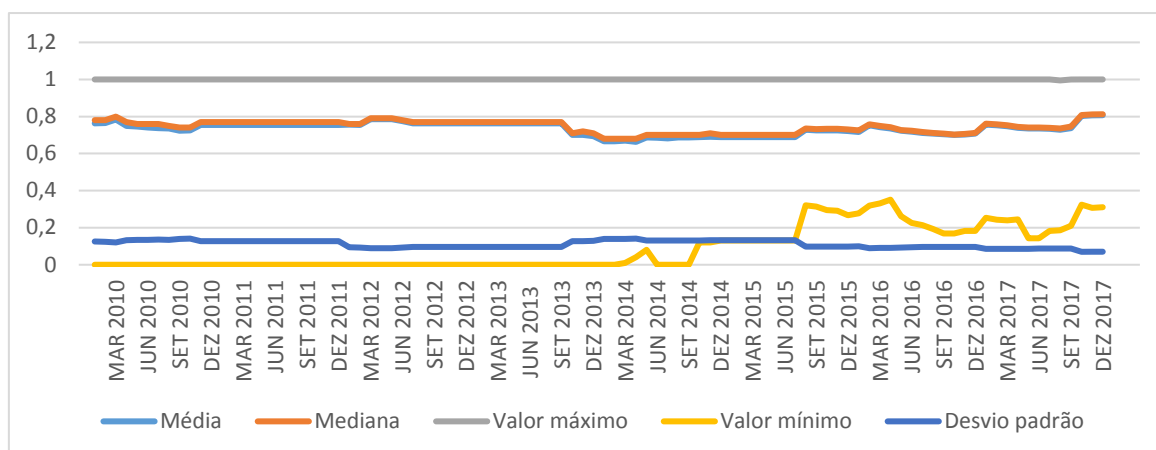
Gráfico 1 - Evolução Mensal da TAC entre 2010-2017, Brasil



Fonte: Decau/Sagi/MC, 2010-2017

Como a TAC é um indicador municipal, a agregação dos valores em nível nacional a partir de uma média da TAC de todos os municípios acaba por encobrir as variações dos valores por município. Desta forma, importante apresentar algumas medidas que permitem avaliar o grau de dispersão dos dados em comparação com a média, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Variação Mensal da TAC entre 2010-2017, Brasil



Fonte: Decau/Sagi/MC, 2010-2017

Já a tabela abaixo apresenta a soma das variações da TAC a cada ano, desde 2010 até 2017, bem como a soma total das variações das TAC no período. O valor negativo indica que a TAC caiu mais que cresceu no período e, se está positivo, a TAC aumentou mais do que caiu. Conforme indicam os percentis, observa-se que 25% dos municípios que tiveram maior incremento na TAC no período aumentaram 11 pontos percentuais ou mais na sua TAC. Além disso, em média a TAC cresceu 0,0432 pontos entre os municípios entre 2010 e 2017. Com desvio padrão de 0,1278, verifica-se que houve grande dispersão entre a soma das variações em relação à média:

Tabela 2 - Soma das variações da TAC entre 2010 e 2017

	Soma das Variações da TAC									
	2010	2011 ²⁴	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2010-2017	
Municípios	5571	5571	5571	5571	5571	5571	5571	5571	5571	
Média	-0,0093	0,0000	0,0090	-0,0701	-0,0050	0,0334	-0,0141	0,0994	0,0432	
Mediana	-0,0100	0,0000	0,0100	-0,0800	-0,0100	0,0284	-0,0147	0,0958	0,0326	
Desvio Padrão	0,0829	0,0000	0,1211	0,1178	0,0787	0,0927	0,0732	0,0774	0,1278	
Mínimo	-0,5200	-0,0035	-0,5800	-0,8200	-0,5100	-0,3521	-0,5187	-0,3031	-0,5152	
Máximo	1,0000	0,0000	0,5800	1,0000	1,0000	0,6408	0,4161	0,5380	0,8720	
Percentis	25	-0,0500	0,0000	-0,0600	-0,1400	-0,0500	-0,0235	-0,0526	0,0553	-0,0393
	50	-0,0100	0,0000	0,0100	-0,0800	-0,0100	0,0284	-0,0147	0,0958	0,0326
	75	0,0300	0,0000	0,0800	-0,0100	0,0300	0,0875	0,0232	0,1394	0,1127

Fonte: MC, 2010-2017

²⁴ Os valores relativos à 2011 ficaram comprometidos, não apresentando nenhuma variação, pois, naquele ano, o MC congelou os valores mensais por não ter bases confiáveis do Cadastro Único para calcular o indicador. Entre o final de 2010 e o começo de 2011, iniciou-se o processo de migração da versão 6 para versão 7 do sistema operacional do Cadastro Único, o que impactou nas extrações das bases de dados fornecidas pela Caixa (agente operador do Cadastro Único), que são usadas pelo MC para o cálculo da TAC e demais processos internos

No âmbito da presente pesquisa, este indicador foi utilizado para sinalizar a variação da qualidade da gestão do Cadastro Único entre os municípios para fins de seleção da amostra, bem como foi considerado uma das variáveis dependente da análise dos resultados. Isto porque almeja-se verificar em que medida as variações dos arranjos institucionais em municípios com características similares produzem resultados diferenciados na qualidade da gestão municipal, auferida pela TAC.

Assim, os municípios com características similares, segundo as variáveis de controle consideradas, foram separados em dois grupos: municípios com médias altas da TAC entre 2017 e 2018 e municípios com médias baixas da TAC entre 2017 e 2018²⁵. Em cada um desses grupos foi selecionado um par de municípios similares, os quais foram objetos dos estudos de caso por meio de pesquisa de campo.

O quadro abaixo sintetiza as variáveis e as características de cada município, segundo a metodologia descrita para a seleção da amostra. Os municípios foram nomeados por siglas a fim de preservar o sigilo dos entrevistados, sendo que MAQ/PE refere-se ao município com alta qualidade no Cadastro Único em Pernambuco e MBQ/PE ao município de baixa qualidade no Cadastro Único em Pernambuco.

Tabela 3 – Seleção de pares contrafactuais

Municípios	Cluster	Porte	População (Censo 2010)	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (2010)	Índice Gini	Produto Interno Bruto (PIB) <i>per capita</i> (R\$)	% Estimativa de famílias de baixa renda em relação à população	Rural/ Urbano	Média TAC 2017-2018
PERNAMBUCO									
MAQ/PE	1	3	57.825	0,527	0,57	6.528,24	71%	rural	0,73
MBQ/PE	1	3	24.521	0,541	0,52	8.029,51	69%	rural	0,47

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa de Custos do Cadastro Único – Decau/Sagi/MC e IBGE/Cidades, <https://cidades.ibge.gov.br/>

Quadro 3 – Portes Populacionais municipais.

Porte Populacional	Porte I - Até 5 mil habitantes Porte II – Mais de 5 mil a 20mil habitantes Porte III – Mais de 20 mil a 100 mil habitantes Porte IV – Mais de 100 mil a 500 mil habitantes Porte V – Mais de 500 mil a 900 mil habitantes Porte VI - Mais de 900 mil habitantes
---------------------------	--

Fonte: IBGE

Quadro 4 – Descrição dos Clusters da pesquisa de Custos do Cadastro Único

Cluster 1	Municípios do Norte e Nordeste , majoritariamente de portes 1, 2 e 3 , com alta proporção de domicílios em área rural e de pessoas cadastradas com relação à população
Cluster 2	Municípios urbanos , com baixa proporção de pessoas cadastradas com relação à população , majoritariamente de portes 4, 5 e 6 , das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste
Cluster 3	Municípios urbanos das regiões Norte e Nordeste , majoritariamente de portes 4, 5 e 6 , média proporção de pessoas cadastradas com relação à população
Cluster 4	Municípios urbanos , com baixa proporção de pessoas cadastradas com relação à população , majoritariamente de porte 3 , das regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste
Cluster 5	Municípios do Sul, sudeste e Centro-Oeste , majoritariamente de portes 1 e 2 , com alta proporção de domicílios em área rural e média proporção de pessoas cadastradas com relação à população

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa de Custos do Cadastro Único – Decau/Sagi/MC

4.3 Técnicas de pesquisa

Nos municípios selecionados foi realizada pesquisa de campo *in loco* visando a obtenção de dados mais detalhados e aprofundados acerca dos arranjos institucionais adotados, bem como dos elementos que possam relacionar esses arranjos com a qualidade do Cadastro Único. Os dados coletados em pesquisa de campo subsidiaram a realização de uma análise comparativa entre os municípios selecionados, também por meio da metodologia de pares contrafactuais. A análise comparativa dos resultados de cada município também contou com os fundamentos da técnica de tratamento de dados em pesquisa qualitativa denominada “análise de conteúdo”, que permite a construção de indicadores, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de comunicações para que estas sejam interpretadas (Bardin, 2011).

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas individuais, a partir de questionários semiestruturados (Anexo I), com os atores-chaves no município. Os atores-chaves foram aqueles que estão envolvidos nas decisões acerca dos arranjos institucionais adotados para a implementação do Cadastro Único, bem como os profissionais envolvidos na gestão e na operacionalização do Cadastro Único. Ao todo, foram realizadas 12 entrevistas, sendo que a mais curta durou 12 minutos e a mais longa durou 1 hora e 11 minutos. Foram entrevistados o(a)s Secretário(a)s de assistência social dos dois municípios, a gestora do Cadastro Único de MBQ/PE e a gestora do Cadastro Único substituta de MAQ/PE, pois a titular estava em capacitação em Recife. Foram também entrevistados, ao todo, sete profissionais que compõem as equipes exclusivas do Cadastro Único e uma Coordenadora do CRAS de MBQ/PE. Importante ressaltar que o número de profissionais entrevistados em cada localidade variou de acordo com o tamanho e a distribuição de funções na equipe de cada um dos municípios investigados, bem como a presença destes profissionais no momento da visita em campo. Além das entrevistas, foram realizadas observações de atendimentos realizados nos postos de cadastramento de dois municípios investigados, bem como o acompanhamento de visitas domiciliares pela equipe do Cadastro Único em um município.

O quadro abaixo descreve o quantitativo de pessoas que participaram da pesquisa, de acordo com o cargo e/ou a função desempenhada na gestão do Cadastro Único, o número total de colaboradores em cada função ou cargo, bem como os locais de observação e o quantitativo de acompanhamento de visita domiciliar.

Quadro 5 – Formas de coleta de dados em cada município

Município	Profissionais entrevistados	Código das entrevistas	Locais de observação	Visitas Domiciliares
MAQ/PE	Secretária Municipal de Assistência Social	E4	Posto de Cadastramento	2
	Gestora do Cadastro Único (Substituta)	E1		
	Entrevistador Social	E6	CRAS	
	Digitador	E2		
	Assistente Social	E3		
	Recepcionista Posto do Cadastro Único	E7		
Recepcionista do CRAS	E5			
MBQ/PE	Secretário Municipal de Assistência Social	E1	Posto de cadastramento no CRAS	Não houve
	Gestora do Cadastro Único	E2		
	Entrevistadora Social/digitadora	E5		
	Entrevistadora Social de visitas domiciliares	E4		
	Coordenadora do CRAS	E3		

Fonte: Elaboração própria

Com efeito, as entrevistas e a observação participante permitiram identificar outras perspectivas sobre a implementação do cadastro Único além dos dados coletados por meio das fontes documentais e bibliográficas, bem como compreender as relações entre o contexto específico dos municípios e os atores envolvidos na gestão e no atendimento do Cadastro Único. Além disso, as informações coletadas subsidiaram o aperfeiçoamento do quadro de análise de pesquisa, a partir do refinamento das variáveis previamente construídas.

4.4 Variáveis de análise e seus descritores

A comparação entre municípios por meio da metodologia de pares contrafactuais, para fins de verificação de variabilidade em dimensões de interesse (variáveis independentes), deve se utilizar de variáveis de resultados (variáveis dependentes) a serem observados e variáveis de controle. Em aplicação desta metodologia, Vaz e Pires

(2011) trouxeram um conjunto de proposições que operacionalizam a configuração dessas instituições como variável independente, as dimensões potenciais de impacto de suas ações.

Para Yin (2001), características relativas a coleta de dados e a estratégia de análise de dados são relevantes para que uma pesquisa seja um Estudo de Caso, tais como a existência de uma diversidade de variáveis e de várias fontes de evidência, cujos dados convergem por meio de triangulação, visando um resultado que se baseia no desenvolvimento prévio de proposições teóricas, que foram usadas para conduzir a coleta e análise dos dados. Como componentes necessários para um projeto de pesquisa de Estudo de Caso, Yin (2001) aponta as questões do estudo, suas proposições, suas unidades de análise, a lógica que une os dados às proposições e os critérios para interpretar as descobertas. Entretanto, para poder lidar com esses componentes, é necessário que o pesquisador faça, previamente, uma teoria preliminar sobre seu tópico de estudo, caso o propósito do Estudo de Caso seja determinar ou testar uma teoria.

Conforme já mencionado, a presente pesquisa parte do pressuposto de que os modelos de governança e os arranjos institucionais da implementação municipal do Cadastro Único produzem resultados diferenciados na qualidade da gestão. Assim, foram utilizadas como variáveis independentes para o presente estudo as dimensões e os elementos trazidos na literatura sobre governança da implementação de políticas públicas, a partir da abordagem dos arranjos institucionais. Como variáveis dependentes, foi considerada A TAC como indicador de qualidade da gestão do Cadastro Único.

Para que a coleta de dados possibilitasse a identificação das evidências relacionadas aos elementos dos arranjos institucionais dos municípios selecionados, fez-se necessário a realização da categorização dos dados, que consiste na identificação, comparação e análise de segmentos de conteúdo para que os dados sejam codificados e sistematizados (Bardin, 2011). A categorização dos dados foi realizada por meio da definição das unidades de análise, ou seja, das dimensões e variáveis alinhadas com o referencial teórico da literatura de arranjos institucionais e dos demais estudos sobre a implementação do Cadastro Único, bem como de seus descritores, ou seja, as evidências que a pesquisa busca encontrar para corroborar as hipóteses. A categorização está voltada para a descrição-explicação do objeto de pesquisa, ou seja, o estudo dos diferentes padrões de implementação do Cadastro Único pelos municípios brasileiros e como essas

variações podem estar relacionadas com uma maior ou menor qualidade do Cadastro Único.

Para esta categorização, foram mobilizadas as dimensões de análise dos arranjos institucionais preconizadas por Lotta e Favareto (2014): (a) promoção da intersetorialidade; (b) modelos de gestão; (c) relações que estabelecem entre os entes federativos; e (d) espaço dado à participação da sociedade civil. Essas dimensões foram utilizadas para balizar o questionário aplicado em pesquisa de campo, a partir das percepções da pesquisadora construídas pela experiência empírica em sua atuação no MC, bem como dos estudos sobre a implementação municipal do Cadastro Único. Com os resultados obtidos pela pesquisa de campo, foram construídas, no âmbito de cada dimensão, as categorias de análise dos modelos de governança e arranjos institucionais da implementação do Cadastro Único pelos municípios selecionados. Após a análise dos elementos constituintes dos arranjos institucionais de cada caso nessas categorias, procedeu-se à comparação dos pares de municípios para resultados específicos dos indicadores da qualidade do Cadastro Único.

Quadro 6 – Dimensões e Categorias de análise

		Dimensões de Análise	Categorias
Variáveis explicativas/independentes	Arranjos Institucionais de implementação do Cadastro Único	Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único	Organização da Estrutura de atendimento
			Organização do Processo de Cadastramento
			Gestão de Recursos Humanos
			Gestão de Infraestrutura
		Relações federativas/ articulação vertical	Relação com governo estadual
			Relação com governo federal
			Relação com outros governos municipais
		Intersetorialidade/ articulação horizontal	Relação do Cadastro Único com programas usuários
			Relação do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais.
		Participação social	Estruturas e canais de participação dos usuários do Cadastro Único
Variável dependente	Qualidade do Cadastro Único	Gestão do Cadastro Único	TAC

4.5 Consistência metodológica e validação dos resultados da pesquisa

Para Yin (2001), a qualidade de um projeto de pesquisa qualitativa, notadamente Estudos de Caso, deve ser avaliada por meio de quatro tipos de testes lógicos, quais sejam, teste de validade do constructo, teste de validade interna, teste de validade externa e teste de confiabilidade. Além disso, considera-se relevante que a consistência do projeto seja avaliada conforme sua capacidade de contar com a triangulação de diversas fontes de evidências e métodos de coleta de dados.

No que tange à validade do constructo, foram utilizadas na presente pesquisa diversas fontes de evidências que estão alinhadas e adequadas ao caso e às unidades de análise adotados. Entre elas estão entrevistas com atores chaves, a pesquisa documental em âmbito federal e municipal, observação participante e revisão bibliográfica. Já em relação à validade interna da pesquisa, foi definida uma hipótese inicial, baseada na literatura de arranjos institucionais e nos estudos sobre a implementação municipal do Cadastro Único, bem como uma série de variáveis que direcionaram a coleta dos dados. As informações coletadas durante a pesquisa tiveram por finalidade corroborar as percepções iniciais e possibilitar a construção de um elo explicativo entre as variáveis independentes e as variáveis dependentes.

Vale mencionar também que, no que tange à replicabilidade dos resultados, o presente estudo não possui a intenção de produzir resultados generalizáveis a populações ou universos, como na generalização estatística. Procurou-se, no entanto, enfatizar a lente analítica utilizada, para que os resultados possam fortalecer a teoria de que arranjos institucionais distintos produzem resultados diferenciados de uma mesma política pública. A ideia foi procurar sistematizar uma série de elementos dos arranjos institucionais ligados à implementação do Cadastro Único nos municípios que possa estar relacionada uma maior ou menor qualidade do Cadastro Único. Assim, outros pesquisadores poderão estudar outros casos de implementação do Cadastro Único a partir da mesma metodologia e dos resultados apresentados ao final da pesquisa. Para tanto, foi realizada a documentação de todo processo da pesquisa, com gravação, transcrição e memória das entrevistas, adotando os cuidados relativos ao sigilo. Com efeito, antes de cada entrevista, foi fornecido um “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (anexo II), o qual foi lido e assinado pelos entrevistados após esclarecimentos sobre os objetivos do estudo e a preservação do anonimato do participante.

Os dados, documentos e demais materiais produzidos durante a pesquisa foram sistematizados, organizados e arquivados em formato e local que permitam consulta por outros

pesquisadores. Para evitar eventual constrangimento a algum entrevistado pela sua exposição, o acesso será concedido sob demanda.

5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO NOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE EM ÁREAS RURAIS

O propósito da visita de *in loco* foi identificar, a partir das entrevistas e da observação de campo, quais são os elementos que constituem os arranjos institucionais na implementação do Cadastro Único pelos municípios selecionados e como eles impactam na qualidade da oferta deste serviço, a partir das dimensões de análise elaboradas previamente a partir da literatura dos arranjos institucionais, dos estudos sobre o Cadastro Único já realizados e das percepções da pesquisadora advindas de sua rotina de trabalho ao longo de 10 anos como coordenadora-geral do Decau/Sagi/MC.

Neste sentido, a descrição dos arranjos institucionais e a análise dos resultados apresentados a seguir foram norteadas por categorizações construídas a partir das evidências coletadas em campo, no âmbito de cada uma dessas dimensões, quais sejam: (i) Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único, (ii) Relações Federativas, (iii) Intersetorialidade e (iv) Participação Social. Assim, partiu-se de uma definição prévia de categorias que poderiam compor essas dimensões, bem como hipóteses sobre os resultados que poderiam ser encontrados, mas, após a realização das entrevistas em campo, foi necessário promover uma redefinição dessas categorias.

Abaixo serão descritos os elementos que compõem os arranjos institucionais adotados municípios de MAQ/PE e MBQ/PE, a partir dos relatos dos entrevistados e da observação *in loco* da pesquisadora, bem como será realizada uma análise comparativa desses arranjos no âmbito das categorias que compõem cada dimensão considerada no presente estudo, visando identificar quais elementos constituintes estão relacionados à qualidade do Cadastro Único. Também será realizada uma breve descrição das características socioeconômicas e demográficas dos municípios, identificando suas similaridades para fins de comparação, de forma complementar aos indicadores já apresentados no processo de seleção da amostra indicado na metodologia de pesquisa.

5.1 Características socioeconômicas e demográficas dos municípios de MAQ/PE e MBQ/PE

Conforme já descrito na metodologia, os municípios MAQ/PE e MBQ/PE foram escolhidos para análise dos pares contrafactuais por possuírem semelhanças significativas em uma série de variáveis e, assim, ser possível analisar porque municípios tão semelhantes possuem resultados tão diversos, partindo-se do pressuposto de que a chave explicativa está nos arranjos institucionais adotados na implementação do Cadastro Único em cada um dos casos.

O MAQ/PE é integrante da mesorregião do Agreste Pernambucano e possui 1.820.370 Km² de extensão, contando com quatro distritos e quatro povoados em seu território. Segundo dados do censo do IBGE, a população de MAQ/PE em 2010 era de 52.105 habitantes, com uma densidade demográfica da ordem de 39,18 habitantes por Km², terceiro em sua microrregião. A população do município é majoritariamente rural, sendo 41% dos domicílios localizados na área urbana e 59% na zona rural. A estimativa populacional do IBGE para 2019 aponta 58.378 habitantes.

O município MBQ/PE também está localizado na mesorregião do Agreste Pernambucano, possuindo 423 Km² de extensão territorial, contando com três distritos e três povoados em seu território. A população de MBQ/PE era de 24.521 habitantes, segundo os dados do Censo 2010, com uma densidade demográfica de 57,96 habitantes por Km², décimo segundo em sua microrregião. A população do município também é majoritariamente rural, sendo 41% dos domicílios localizados na área urbana e 59% na zona rural. A estimativa populacional do IBGE para 2019 aponta 24.804 habitantes.

Em relação aos aspectos de rendimento e de trabalho, o salário médio mensal da população de MAQ/PE, em 2017, era de 2 salários mínimos, segundo dados do IBGE, e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 5.3%. Entretanto, considerando os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, 56.6% da população estavam nessas condições. O MBQ/PE possui condições semelhantes, com o salário médio mensal de 1,6 salários mínimos, e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total de 5.6%. Da mesma forma, mais da metade das famílias (55.4%) possuíam rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa. Assim, verifica-se que, comparado com outros municípios do país, ambos municípios podem ser considerados como pobres.

Quanto à escolaridade da população, a Taxa de Escolarização entre as pessoas de 06 a 15 anos era de 94%, segundo os dados do IBGE de 2017, com o IDEB – Anos iniciais do ensino

fundamental (Rede pública) no patamar de 4,5 e o IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) em 4,1, indicadores considerados baixos quando comparados com valores nacionais, que são 99,%, 5,5 e 4,4, respectivamente, mas próximos da média dos municípios do mesmo estado. O mesmo ocorre com o município de MBQ/PE, cuja Taxa de Escolarização está em 91%, o IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) com valor de 4,8 e o IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) em 4,1.

O PIB *per capita* do MAQ/PE, calculado em 2016, apresentava o valor de R\$ 6.528,24, sendo que 94% das receitas eram oriundas de fontes externas. Já no MBQ/PE, o PIB per capita era de R\$ 8.029,51, com 91,2% das receitas do município provenientes de fontes externas. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, de ambos os municípios era de 0,527 e 0,541, respectivamente. Quando comparados com as médias estadual e nacional, verifica-se que esses valores podem ser considerados baixos, visto que as médias são de 0,673 e 0,755, respectivamente.

A taxa de mortalidade infantil média em MAQ/PE é de 19,81 óbitos para 1.000 nascidos vivos, a qual pode ser considerada alta quando comparada aos dados de outros municípios do estado e do país, que são 12,2 e 12,35 respectivamente. Este indicador é menor em MAQ/PE, com a quantidade de 8,33 óbitos para 1.000 nascidos vivos em média, sendo mais baixo também que os indicadores estadual e nacional.

No MAQ/PE, 30,7% dos domicílios do município possuem esgotamento sanitário adequado, sendo que em MBQ/PE o percentual é de 54,2%, mais alto que MAQ/PE, mas ainda assim abaixo nos níveis nacionais (80,6% dos domicílios do país). Ainda em relação ao território, 75,8% dos domicílios urbanos em vias públicas no MAQ/PE são arborizados e 5,6% dos domicílios urbanos em vias públicas possuem urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Já em MBQ/PE, apenas 56,8% desses tipos de domicílios contam arborização, mas 13,9% possuem urbanização adequada.

O atual prefeito de MAQ/PE está em seu quarto mandato, sendo os anteriores em 1989, 2001 e 2005. Já o prefeito de MBQ/PE está em seu segundo mandato, se reelegendo em 2017.

5.2 Análise descritiva dos arranjos institucionais na implementação local do Cadastro Único em MAQ/PE

O campo no MAQ/PE ocorreu nos dias 28 e 29 de maio, e contou com entrevistas no posto de cadastramento e em um CRAS do município, observação de 02 atendimentos do Cadastro Único no posto de cadastramento e acompanhamento de 02 visitas domiciliares realizadas pela equipe do Cadastro Único.

5.2.1 Dimensão: Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único

A Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) de MAQ/PE fica em uma das ruas principais do centro comercial e administrativo da cidade, perto da sede da prefeitura e de outros órgãos públicos da cidade, como as secretarias de educação e saúde, o INSS, o posto de emissão de Carteira de Trabalho digital, o fórum municipal, o Ministério Público, a câmara de vereadores e a maternidade. Fisicamente, o imóvel onde se localiza a SMAS é compartilhado entre o posto de atendimento do Cadastro Único, o Gabinete da Secretária e os serviços emissão de documentos. Entretanto, esses espaços são autônomos, inclusive com entradas distintas para o acesso de cada um. Ao caminhar pela rua é possível encontrar rapidamente a SMAS pois há um painel de identificação na fachada do imóvel, com a indicação dos serviços prestados em cada uma das entradas que compõe o imóvel.

Apesar de compor a estrutura administrativa da SMAS, a gestão do Cadastro Único não está subordinada à gestão dos demais serviços e benefícios socioassistenciais da secretaria, respondendo diretamente à Secretária. Ademais, o município adotou o modelo centralizado de atendimento do Cadastro Único, contando com apenas um posto de cadastramento, localizado nas estruturas da SMAS, cujo atendimento é exclusivo para as famílias que procuram esse serviço. Ou seja, o atendimento do Cadastro Único não ocorre nas estruturas e equipamentos tradicionais da assistência social, como os CRAS e os CREAS.

A partir dos relatos dos entrevistados, a forma como o município vem organizando a estrutura de atendimento do Cadastro Único impacta diretamente na qualidade do serviço em duas dimensões: localização e exclusividade do posto para as atividades do Cadastro Único. Ter um posto exclusivo do Cadastro Único, fora dos equipamentos da assistência social, traz aos trabalhadores mais tranquilidade no exercício de suas funções e evita sobreposição de

atividades que possuem diferentes naturezas e que necessitam de olhares distintos pelos profissionais:

E3: “Sim, sem sombra de dúvidas. Para não estar misturando de fato os assuntos por que existe uma demanda no CRAS, vários serviços que funcionam ali no equipamento, então assim o Bolsa já tem um olhar voltado para outras demandas, então é interessante sim.”

Em relação à localização, haver apenas um posto em área central facilita o acesso da população aos serviços do Cadastro Único, segundo os entrevistados, pois as famílias já possuem referência do local, o que de fato foi constatado na pesquisa de campo:

E3: “Eu acho que é fácil acesso, porque é Central inclusive quase em frente à prefeitura então a viabilidade boa né para que ele localize.”

E6: “Sim, central aqui no centro, como a chegada de todos os carros que vem do espaço rural vem pro centro, a pessoa não vai ter que ir lá no (cita um local no município), por exemplo, aí já resolve.”

Entretanto, também foi relatado pelos entrevistados que este modelo pode dificultar o acesso de famílias que moram nos distritos e povoados do município, que se localizam em áreas rurais e de difícil acesso, e que não possuem postos de cadastramentos. Além disso, também foi constatado por alguns entrevistadores que o horário de funcionamento do posto pode dificultar o acesso das famílias, pois, apesar de funcionar diariamente, o atendimento ocorre apenas no turno da manhã, das 08h às 13h, como é de costume em diversas gestões do Cadastro Único em municípios de pequeno porte.

E3: “Faz diferença, ter mais equipamento, por exemplo aqui é gritante a necessidade de se ter um CRAS volante para poder estar indo nesses sítios, porque a área rural daqui é muito extensa então assim é muito extensa área, já existe a demanda da cidade e aí tem também os sítios.”

Com efeito, no dia da visita ao posto de cadastramento, foi possível observar a quantidade de pessoas que aguardavam pelo atendimento na recepção, a maioria mulheres com crianças, residentes no perímetro urbano da cidade. Apesar de o espaço estar cheio, não se verificou qualquer tumulto, aglomeração ou desconforto das pessoas. A recepção é um espaço pequeno e comprido, mas arejado, iluminado e bem conservado, com cadeiras suficientes para acomodar as pessoas presentes. Há um bebedouro, uma televisão (atualmente está quebrada, mas já foi solicitada uma nova para disseminar informações institucionais sobre o Cadastro

Único e PBF) e uma mesinha com lápis de cor e papéis para entreter as crianças que acompanham suas famílias. Do lado contrário da entrada do posto, fica uma mesa de recepção, com a presença de uma recepcionista e um guarda municipal que fica circulando pelo espaço. Passando pela recepção, há um corredor que leva às salas de atendimento, sendo três salas para a realização das entrevistas, uma sala onde fica a assistente social e são realizados os atendimentos mais complexos, a sala da gestora do Cadastro Único, um banheiro, uma cozinha e o arquivo. Todas as salas de atendimento possuem equipamentos novos, como computadores com internet de fibra ótica e impressoras.

Com efeito, os relatos foram unânimes em indicar que o posto de cadastramento conta com infraestrutura adequada em relação aos equipamentos, à internet e ao espaço físico, e que isso é importante para qualificar o atendimento de uma forma geral. Entretanto, relataram também que, apesar de a infraestrutura ser adequada, ela ainda pode melhorar para garantir mais conforto e privacidade para as famílias, principalmente numa cidade pequena onde todos se conhecem.

E3: “Acredito que, não sei da questão orçamentária, mas a gente sempre sabe que tem alguma coisa que possa melhorar, mas já tá acontecendo, por exemplo estão instalando o ar condicionado, que antes não tinha, sempre viabilizando melhor para beneficiário, tem gente que sai do sítio de madrugada chegar aí fica esperando, com relação à quantidade de funcionários responder da seguinte forma: acredito que mais alguns seria necessário, porque a gente tem uma demanda grande.”

E7: “Sempre é necessário melhorar, não é nem a questão do equipamento, como você vê são máquinas boas, a única questão é os blocos, às vezes você vai entrevistar uma família a outra tá do lado ouvindo e eu não acho interessante, acho que é algo sigiloso, as informações das famílias é algo sigiloso, e você tá na responsabilidade pelo sigilo daquelas informações e tem uma família do lado dela que tá ouvindo e pode chegar no fulano de tal a situação dele é essa e outra.”

Segundo a Secretária, algumas melhorias já estão no planejamento da SMAS, como a troca das cadeiras, a oferta de café da manhã e de lanches para os usuários, principalmente os que vêm da área rural, para melhorar o conforto da equipe e das famílias.

E6: “Estamos instalando um local só para as crianças, a gente tem hoje uma interatividade muito maior com as crianças, eu tenho um pouco também mas se eu sou uma pessoa mais afastada, mas a gente está instalado um local para as crianças se divertir, fazendo a solicitação da compra de brinquedos, tem a televisão mas quando houve a mudança quebrou, a secretaria está providenciando outra televisão porque ali não só para estar transmitindo o que passa na TV, mas para quando chegar uma informação nova do governo

a gente fornecer para o beneficiário ficar lhe aguardando atendimento, e assim a gente fica mais informado do que acontece no dia a dia da gente.”

E6: “Bastante (impactou na qualidade do trabalho), a gente teve uma melhoria no atendimento que agora tá mais rápido, o beneficiado vem e se sente mais acomodado, vai trocar essas cadeiras que (gestora) já solicitou era cadeiras velhas era aqueles bancos de madeira, ela pediu aquelas de plástico por enquanto, mas ela pediu poltrona para instalar pros beneficiário ficarem mais à vontade (...).”

Outro ponto importante levantado pelos entrevistados foi a questão do transporte. De fato, a SMAS conta com apenas um automóvel, que é compartilhado entre as equipes para o atendimento todas as demandas e serviços da secretaria. Indicaram ser fundamental haver um transporte exclusivo para o Cadastro Único, adequado para a realização das visitas domiciliares e dos atendimentos em áreas rurais e localidades distantes.

E3: “Assim, depende às vezes também a questão do carro porque a gente divide o carro aí na prefeitura são dois carros, mas assim é para todos os equipamentos da assistência todos os CRAS e CREAS e então a gente fez uma escala de dias e horários para a gente fazer as medidas sabe de acordo com aquilo ali.”

E6: “Porque a localidade é longe pra ir só de moto é ruim, além de tudo é um pouco perigoso né, porque como tem muita fazenda por aí, ninguém sabe o que encontra no meio da estrada, um boi cruzando. (...)Usa, tem o carro compartilhado, é mais Eliane que usa e agora a gente vai usar nesse trabalho itinerante, a moto também, que a gente vai levar a equipe toda, se for pra ir de carroça de burro a gente vai também.”

Apesar de atualmente a gestão do Cadastro Único possuir infraestrutura de atendimento adequada, relatos indicam que nem sempre foi assim. Com as mudanças de gestão em 2017, houve uma reorganização do espaço de atendimento, tornando-o mais atrativo para receber as famílias, com a troca de equipamentos e mobiliários, a organização do arquivo, o que facilitou o trabalho da equipe e trouxe melhoria no atendimento, com mais conforto para o usuário. Antes, foi relatado que “era uma bagunça total”, com espaço não atrativo para os atendimentos, equipamentos velhos, arquivo desorganizado, sem internet de qualidade.

E6: “Sim, sim, era uma bagunça total. Mudou, 100%. Com certeza, tudo, tudo, tudo (mudou – organização e processos internos). Antes aqui era um local que as crianças tinham até medo de chegar aqui com os pais, eles achavam que aqui era um hospital, começavam a chorar com medo de tomar uma injeção, uma vacina aí às vezes atrapalhava até um pouco no atendimento quando a gente via um monte de criança ali fora no bloco ficava chorando a trabalhar um pouco na entrevista, tinha que aguardar um pouco essa criança se acalmar mas depois a (gestora) conversou com (Secretária),

a nossa secretária levou até o pai dela que é o prefeito, houve a conversa, teve mudança na pintura, chegou computadores novos para gente que a gente só tinha três computadores aqui e mesmo assim já tava todos eles parando, no momento que a gente ia digitar e parava, travava e para voltar tinha que reiniciar ele.”

E6: “Mas a maioria das vezes não havia a mudança e sim a falta de comprometimento de cadastrar e por ele lá novamente, a antiga gestão não fazia isso, eles não se preocupavam. A gente encontrava formulário dentro do banheiro, formulário jogado em cima das mesas sendo que não guardava, muita das vezes a gente encontrou formulário dentro do arquivo sem ser lançado no sistema, no caso se tornou um uma omissão de atendimento. Depois que (gestora) chegou e a gente fez um plano para mudar o arquivo e a gente mudou pro código familiar, porque assim a família fica mais organizada porque caso eu preciso encontrar o formulário da pessoa a gente imprimir a folha resumo com o número do código a gente já sabe onde tá. Aí não sei se a senhora já viu o arquivo...”

E4: “A internet é nova também, tudo isso. A gente tentou realmente capacitar o pessoal, organizar o espaço para que funcionasse, realmente viesse atender a demanda com o mínimo de conforto, tem dia que tem 100 pessoas aí, e não vai ter um banheiro para pessoa? (se referindo a antiga situação)”

As mudanças ocorridas com a nova gestão em 2017 impactaram não apenas a organização da infraestrutura de atendimento, mas também a gestão dos recursos humanos. Não houve muita rotatividade dos profissionais nem a contratação de mais funcionários, inclusive alguns membros da equipe se desligaram neste período. Entretanto, houve um grande avanço na qualidade das relações entre os trabalhadores e entre a equipe e a nova gestora. Atualmente são 14 profissionais que compõem a equipe, que trabalha de forma exclusiva para o Cadastro Único, a maioria com nível de escolaridade do ensino médio e todos contratados pela prefeitura como bolsistas, um cargo criado pelo município em 2010. A carga horária é de 25 horas semanais, com expediente das 8h às 13h, com exceção da assistente social, que trabalha no posto apenas dois dias na semana. Na avaliação dos entrevistados, a quantidade de profissionais, o salário e o vínculo importam, mas o fundamental para o trabalho é a relação de confiança e a parceria entre os membros da equipe.

E6: “A qualidade hoje é muito boa, graças a Deus, porque são muito competentes e a quantidade que tem só pra elas e elas dando conta no prazo certo é impressionante. Às vezes tem dias que elas passam até do horário fica a chegar perto da noite, só pra dar conta de tudo.”

E1: “A equipe é uma equipe boa, competente. Acho que é mais a distância, a localidade para se locomover para outra região.”

Não obstante, foi relatado que a quantidade de profissionais voltados para a realização de visitas domiciliares, notadamente para o cargo de técnico de serviço social, poderia ser ampliado pois há muita demanda reprimida dos casos que antes eram atendidos pelas equipes dos CRAS e que foram direcionados para a equipe do Cadastro Único após a contratação da assistente social.

E3: “Existe uma demanda muito grande de visitas eu não consegui ainda dar conta, mas assim tá vendo algumas possibilidades de contratar outros assistentes sociais para dar suporte aqui para gente na equipe, porque antes deu chegar aqui as visitas eram feitas pelas assistências do CRAS certo e aí era um número maior e ainda não consegui dar conta, então isso me alivia um pouco porque assim esse é o número maior não consigo deixar tudo em ordem uma vez que demorou um pouquinho a chegar então eu também não tenho conseguido mas a gente faz o possível para estar atendendo todas as pessoas da lista de prioridade.”

A grande parte desses profissionais também já participou das ações educacionais promovidas pelo MC, em parceria com as coordenações estaduais do Cadastro Único e a Caixa, que são ofertadas regularmente para gestores, entrevistadores e digitadores do Cadastro Único. Apenas não foram capacitadas a assistente social, pois está recém contratada, e a recepcionista, que estava grávida no momento dos cursos, ministrados em Recife. Passar por essas ações educacionais foi considerado importante para os entrevistados, mas a maioria revelou que o essencial para o trabalho são o aprendizado da prática do cotidiano e o apoio da gestora para tirar as dúvidas.

E7: “Sim, eu achei interessante, mas a gente só aprende na prática, a teoria a gente tem que ter aquela base teórica que é indispensável, agora nada muda nossa prática, embora eu já sabia preencher direitinho mas me fortaleceu bastante a capacitação.”

Em relação à organização do processo de cadastramento adotada pelo município, identificou-se a realização de dois grupos de atividades: aquelas voltadas à gestão do Cadastro Único e as relacionadas ao atendimento das famílias propriamente dito, englobando os atendimentos dentro do posto, as visitas domiciliares e as ações itinerantes. Já as atividades de gestão compreendem as ações de divulgação do Cadastro Único, as ações de monitoramento e planejamento das atividades, a gestão de pessoal, bem como as ações relacionadas à gestão dos recursos financeiros voltados para o Cadastro Único.

As ações de divulgação do Cadastro Único são realizadas de forma periódica através de diversos meios de comunicação, notadamente carros de som, bicicletas e rádio, podendo

envolver parcerias de outros órgãos em ações pontuais. Entretanto, grande parte dos entrevistados indicou que a forma de comunicação que mais mobiliza a população é aquela de “boca a boca”, podendo trazer resultados positivos ou negativos, a exemplo do relato abaixo:

E7: “Sempre tem divulgação, por exemplo o BPC era diariamente carro de som, rádio, anunciando que os beneficiários do BPC tinham que procurar o Cadastro Único e o boca a boca também, a gente mandar “você conhece família que recebe assim mande nos procurar” e o boca a boca eu acho que...telefone sem fio (é o que mais mobiliza) (...) Eu fui falar de BPC aqui outro dia pra uma moça, chegou o irmão dela falando que eu tinha dito que ia fazer uma entrega de PVC, aí pra eu lembrar o que era, o que rima com PVC? aí eu “ahhh, o senhor recebe BPC, é?” aí fui explicar o que era ele disse “sim, irmã disse que eu tinha que vir aqui buscar” aí eu “ah tá.”

Em relação às ações de planejamento e monitoramento, verificou-se que a gestão do Cadastro Único não realiza um planejamento anual das ações de cadastramento, com a definição de objetivos e metas a serem cumpridas ao longo do ano, a partir de diagnósticos sobre potenciais demandas de cadastramento, respondendo apenas às demandas espontâneas diárias e rotineiras. Entretanto, semanalmente a gestora do Cadastro Único realiza uma reunião com toda a equipe para avaliação e monitoramento das ações realizadas, discussão de metas e planos de curto prazo, esclarecimento de dúvidas da equipe e atualização da equipe a partir do repasse de orientações do governo federal. Para todos os entrevistados, essa prática foi considerada positiva que qualifica o trabalho da equipe:

E3: “Sim, sim, ela passa essas orientações que vem do ministério, toda sexta-feira a gente trabalha interno, questão de tirar dúvidas, questão de atendimento ela frisa muito, ela faz muita questão de atendimento melhor, horário, tudo para beneficiário. E aí também passa as informações, por exemplo ela vai ser a capacitação, mas quando ela chega ela não tem ela compartilha ela é uma coordenadora bem atuante mesmo.”

E6: “Nós temos semanalmente o encontro que é na sexta-feira, então a gente identifica os problemas e as possíveis soluções e no coletivo a gente vê o melhor caminho para tá dando prioridade de fato ao beneficiário, o qual é o melhor para ele.”

Neste ponto, importante ressaltar o perfil da gestora do Cadastro Único em relação à gestão de pessoal. Todos os entrevistados enalteceram as habilidades e a competência no que tange à forma como a gestora conduz a equipe e a importância dessas características para a criação de um bom ambiente de trabalho. Com efeito, os avanços na qualidade do atendimento a partir da mudança da gestão em 2017 se devem principalmente ao perfil da nova gestora e sua

forma de atuação, notadamente a impessoalidade, liderança, valorização dos profissionais e planejamento das atividades em função das necessidades territoriais e das famílias.

E4: “Olha, cada pessoa tem uma forma de trabalhar, aí quando ela assumiu ela mudou, ela tem o poder maior de liderar a equipe, ela soube determinar como seria feita as visitas, priorizar a região que mais era de início a região de mais carência que tinha que verificar, porque assim tinha uma pessoa aqui na gestão anterior que ele era de uma determinada região aqui do município que ele beneficiou muita gente dessa região.”

Ainda em relação às estratégias planejamento e monitoramento, os entrevistados relataram que a gestão dos sistemas de informação do Cadastro Único fica centralizado na figura da gestora do Cadastro Único, o que não foi identificado com algo negativo pela equipe, já que a gestora compartilha todas as informações nessas reuniões semanais onde todos participam. Já a gestão dos recursos financeiros, notadamente dos recebidos via IGD, cabe à Secretaria a decisão final sobre os gastos, que são demandados pela gestora. Atualmente, praticamente todo recurso do IGD é gasto com pessoal que trabalha na equipe do Cadastro Único

Partindo para o atendimento em si, verificou-se que o município adota fluxos, processos e estratégias focadas na produção de eficiência nos resultados das atividades, bem como na tentativa de coibir eventuais fraudes e irregularidades no processo de cadastramento. A definição deste modelo de atendimento teve como motivação o legado deixado pela gestão anterior, visto que quase a totalidade da equipe, incluindo a gestora e a Secretária, assumiu as atividades a partir de 2017, com a eleição do atual prefeito. Os entrevistados relataram que a gestão anterior fraudava cadastros para beneficiar grupos políticos específicos e deixava de atender as famílias mais vulneráveis, deixando de lançar no sistema as informações coletadas. Ficou evidente a importância para a equipe da necessidade de sanar as irregularidades da antiga gestão, o que aumentou o controle e a fiscalização das atividades, por um lado, mas qualificou a focalização do Cadastro Único, por outro:

E1: “Mudança muita (no modelo de atendimento com a troca de gestão em 2017). Mudou o atendimento e os profissionais, mas os postos continuam os mesmos. Em relação a questão da fiscalização que tá tendo né que começou a partir de 2017. tinha muita coisa incorreta na gestão passada e que veio tudo à tona. Foi uma mudança boa, a gente atendeu muitas famílias aqui e outras que recebiam e recebem a indevidamente, e a gente vem trabalhando isso, é mais para averiguar.”

E4: “Sim, sim, tinha professores, servidor público, até advogado tinha. Por que, porque era uma gestão que visava beneficiar um grupo, um grupo

político, não era direcionar o programa para quem realmente precisa e esse cuidado nós temos.”

Nesse sentido, a gestão do Cadastro Único passou a adotar, a partir de 2017, estratégias mais rígidas de controle e fiscalização sobre os dados cadastrais, com a criação de instrumentos específicos de responsabilização das famílias pelas informações declaradas, a adoção de visitas domiciliares para averiguação de casos com indícios de irregularidades e para os cadastros novos, bem como a separação de um profissional da equipe especificamente para identificar possíveis erros e validar as entrevistas realizadas pelos entrevistadores do Cadastro Único.

E6: “Mas a gente desenvolveu aqui para melhorar o atendimento da gente, pra gente ficar mais seguro das informações que vão ser dadas pelo RF, pelo beneficiário, porque aqui se ele tiver errado ou não e o governo achar que foi errado ele tem a responsabilidade dele de dar informações falsas e a gente vai ter nossa responsabilidade de ter feito esse cadastro sem a visita, onde acontece, a gente preenche tudo e manda automaticamente a visita, quando a visita chega na casa, da assistente social ou do entrevistador.”

Não obstante a instituição de procedimentos mais rigorosos de fiscalização, pode-se dizer que este modelo de atendimento não passou a dificultar o acesso das famílias ao serviço em termos de aumento de burocracia e de etapas para serem atendidas. A grande maioria dos casos das famílias que buscam atendimento está voltada para a atualização dos dados cadastrais de famílias já cadastradas e que buscam o posto por demanda espontânea. A quantidade de atendimentos por mês representa 10% de toda base municipal. Todas as famílias passam por uma pequena triagem realizada pela recepcionista do posto, que faz um atendimento inicial para verificar a natureza da demanda e fazer os encaminhamentos necessários, fornecendo as orientações para o atendimento. Muitas vezes este primeiro atendimento já é resolutivo, pois grande parte das famílias procura o posto para acessar informações de seu cadastro e solicitar comprovante de cadastramento, atividade que a recepcionista mesmo pode realizar pois possui acesso ao Sistema de Cadastro Único. A partir desta triagem, a família é encaminhada para o atendimento com os entrevistadores ou com a assistente social exclusiva da equipe do Cadastro Único, conforme o caso. Tanto o cadastramento como a atualização cadastral são realizados apenas neste posto de atendimento, de modo que, se alguma família procura o CRAS ou outro equipamento socioassistencial, ela é encaminhada para este posto exclusivo.

Além disso, não há necessidade de agendamentos prévios e nem limite de atendimentos por dia. Foi identificada através das entrevistas a boa disposição da equipe para conseguir

atender ao máximo todas as pessoas que procuram o posto por demanda espontânea. Independentemente se o horário de atendimento já se encerrou, os profissionais permanecem no posto até a última família poder ser atendida:

E6: “Isso, aqui não há divisão, chega 100 pessoas vai ser x para cada um, vai atendendo de acordo com que tiver. Se for chegando vai atender pro beneficiário não para esperar o que for a demanda que se for para chegar aqui a gente atende. Porque tem gente que vem cedo e aí fica esperando até meio-dia pra atender.”

E7: “Não, não, todo mundo que tiver vai ser atendido nem que a gente saia daqui de noite, mas todo mundo vai ser atendido, porque aqui é um território muito grande então as pessoas as vezes vem de muito longe, aí ela chega e volta pra traz é um gasto a mais, não é interessante.”

A organização do atendimento pela equipe é baseada na separação das atividades e na especialização das funções, com profissionais diferentes dedicados a realizar especificamente a entrevista e a coleta das informações por meio do formulário físico e posterior inserção dos dados no sistema de cadastramento pelos digitadores. Após a triagem e o encaminhamento da recepção, as famílias são entrevistadas pelos entrevistadores sociais com o preenchimento dos formulários de cadastramento, os quais já são direcionados para os digitadores. Estes, por sua vez, iniciam o dia inserindo os dados no Sistema de Cadastro Único de todos os formulários preenchidos no dia anterior e, se a demanda permitir, já começam a digitar os dados coletados no próprio dia. As percepções dos profissionais envolvidos neste processo indicam que este modelo qualifica o Cadastro Único, pois torna o trabalho mais eficiente, permite o duplo controle das informações declaradas pela família, protege os entrevistadores de eventuais suspeitas de fraudes e traz maior responsabilização dos profissionais pelas atividades realizadas.

E6: “Porque é melhor apenas uma pessoa ficar com responsável pela digitação, porque há controle e não há omissão de informações. Porque às vezes tem uma pessoa que é empregado meu aqui, vejo o formulário dela aqui fulano não tem isso, mas se a ele declarou na entrevista é obrigação do entrevistador identificar aquilo ou não, aí eu não posso como digitador eu vou digitar botar a informação totalmente errada aqui. E (digitador) é uma pessoa muito responsável ciente disso, ele chega chama a gente diz que tá errado ele vai e digita, aí hoje é melhor a gente fazer o recadastramento no manual no formulário e repassar para ele porque aí a gente tem uma prova de quem foi que fez. Se qualquer coisinha chegar aqui, se chegar uma fiscalização maior, se eu quero o formato dessa pessoa tá tudo guardado.”

E7: “É como eu disse pra você, se cada um não tiver a sua atenção e sua direção vira uma sopa cheia e vários legumes, por exemplo, você entrevista e você lança e aí quando vem o problema ninguém sabe quem foi, uma pessoa falando e só ela vai ser responsável, você não vai tá perguntando a ou b como foi, você vai só a ele, você lançou e ficou assim porque, e o interessante de

ser manual é justamente bom por isso, porque às vezes a informação no cadastro é de um jeito, no manual é da outra. Porque, aí vamos pegar o papel lá onde a responsável assinou pela informação, se no sistema tá diferente aí o digitador é que vai responder e se for todo digitando aí fica até difícil para gente identificar essa separação, na minha opinião facilitou demais o nosso trabalho aqui.”

Além dos atendimentos realizados no posto de cadastramento, o município também lança mão de estratégias diferenciadas de atendimento, como ações itinerantes e visitas domiciliares.

As ações itinerantes têm como objetivo ofertar o serviço de cadastramento para populações que residem em localidades de difícil acesso e pessoas que possuem problemas de locomoção. Até o momento das entrevistas, essas ações têm sido pontuais para atender algumas demandas específicas, mas o município possui um planejamento de incluir essa prática nas rotinas da gestão do Cadastro Único de forma mais frequente e sistemática. Como efeito, foi relatado pelos entrevistados que a ideia da gestão é realizar um mutirão uma vez por semana nos povoados e distritos distantes para atender as famílias que residem nessas áreas rurais e possuem dificuldade de se deslocarem até o centro urbano na cidade.

E6: “O trabalho itinerante que a gente vai fazer é esse, que a gente sabe que tem pessoas que tem uma certa dificuldade de vir a cidade, tem muita gente que não tem condição nenhuma de vir, tem gente que é portador de deficiência física, de tudo que não pode vir até a cidade o BPC mesmo.”

E7: “Nós estamos com um planejamento, nós vamos fazer um trabalho a gente vai fazer atualização dos cadastros novos, a partir de sexta-feira a gente vai estar com o cronograma para localidades de difícil acesso e os CRAS, os dois né nos bairros diferentes porque quando vai lá que a menina identifica o problema a pessoa já vem com o encaminhamento certo, ninguém chega aqui, por exemplo, com dúvida não, ele já viu lá assim, assim, assim e já vamos em cima do problema e já vamos buscar possíveis soluções.”

Já a prática de realizar visitas domiciliares está incluída na rotina das atividades da equipe do Cadastro Único há mais tempo, a qual se intensificou após a contratação de uma assistente social exclusiva para esta atividade. O número de visitas domiciliares varia muito, pois depende da quantidade de demanda para ser atendida no posto e da disponibilização do automóvel, que é compartilhado com as demais equipes da SMAS. Os critérios para a realização das visitas são definidos de forma conjunta entre a gestora e a assistente social, sendo os principais motivos a verificação da situação de vulnerabilidade da família, a fiscalização (famílias incluídas nas listas enviadas pelo MC que estão no processo de Averiguação

Cadastral²⁶, quando a família é incluída pela primeira vez no Cadastro Único, casos de transferência de família de outros municípios e exclusão de pessoas de um cadastro já existente), bem como os casos que envolvem bloqueio dos benefícios do PBF ou do BPC²⁷. Normalmente somente a assistente social realiza essas atividades, mas, nos casos de fiscalização, um entrevistador social a acompanha:

E3: “Eu tenho uma lista de prioridades e ela (gestora) é quem me passa o roteiro ou então eu escolho o roteiro, mas comunico a ela porque, além das minhas prioridades, tem também as prioridades dela, que aí eu já faço toda aquela demanda que às vezes é na mesma área no mesmo percurso, como hoje era uma questão de averiguação e de denúncia.”

5.2.2 Dimensão: Federalismo/Articulação vertical

Sobre a forma em que se dá a relação entre a gestão municipal do Cadastro Único e o governo federal, verificou-se que quase não há uma interlocução de forma contínua e disseminada entre a equipe. Os poucos espaços de interação com o MC são protagonizados pela gestora do Cadastro Único em relação a assuntos específicos realizados de forma pontual. Mesmo quando apresentadas as estratégias em que o MC costuma utilizar para a interlocução com os municípios, como orientações semanais, apoio técnico, capacitações, entre outros, a maior parte dos entrevistados foi bem concisa em suas respostas, e em geral com a identificação de problemas.

E4: “É (0800 do MC), quando a gente fala o problema e você tem tantos dias para receber a resposta por email e nada recebia, a gente não conseguiu resolver situação nenhuma com o ministério.”

²⁶ Desde 2005 o MC realiza ações anuais de Averiguação Cadastral, que consiste em verificações das informações registradas no Cadastro Único, por meio da comparação da base nacional com informações contidas em outros registros administrativos, a fim de identificar possíveis inconsistências e permitir eventual tratamento dos dados pela atualização cadastral, conforme estabelece a Portaria MDS nº 94, de 04 de setembro de 2013. O processo de Averiguação Cadastral abrange todas as famílias do Cadastro Único que possuam alguma inconsistência cadastral, independentemente de receberem benefícios de programas sociais ou não. Após essas comparações, as listas das famílias identificadas com divergências cadastrais são enviadas para as gestões municipais realizarem a atualização cadastral.

²⁷ O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência, que possuam a renda mensal bruta familiar *per capita* inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente. Com a publicação do Decreto nº 8.805/16, tornou-se obrigatório, desde novembro de 2016, para o requerimento, a concessão e a revisão bienal do BPC, que as famílias estejam inscritas no Cadastro Único com informações atualizadas. Assim, o MC envia mensalmente aos municípios a lista de famílias beneficiárias do BPC que precisam ser cadastradas ou terem ser dados cadastrais atualizados.

O mesmo ocorreu quando questionados sobre o apoio da coordenação estadual do Cadastro Único, o qual pode ser resumido apenas na oferta das ações educacionais e a participação da gestora em um grupo de aplicativo de celular composto por profissionais do estado e de outros municípios, para compartilhar e tirar dúvidas sobre o Cadastro Único.

E3: “Eu não, mas (gestora) sim, eu já percebi que ela tem alguns grupos de WhatsApp que estão com pessoas do Estado ela tá passando informações para a gente, quando o IGD é liberado, ela tem esse contato sim.”

E2: “Não, ela (gestora) tem o grupo de coordenador, que ele sempre fica tirando dúvida alguma coisa assim ela vem e passa pra gente.”

Da mesma forma, o município não possui representação na CIB estadual ou na CIT, mas a Secretaria informou que acompanham as decisões que são pactuadas nesses fóruns:

E4: “Não tem (representação na CIB estadual). Fica mais para as regiões metropolitanas, fica essa briga lá em cima.”

5.2.3 Dimensão: Intersetorialidade/Articulação horizontal

Pelo o que foi observado na pesquisa de campo, a gestão municipal não atua a partir da lógica da utilização do Cadastro Único como um mecanismo de articulação com outros setores do município e os demais serviços socioassistenciais. Como efeito, identificou-se a realização de algumas ações pontuais de articulação intersetorial voltadas para a realização de ações itinerantes e o acompanhamento de benefícios como o PBF e o BPC. Entretanto, a gestão do Cadastro Único tem procurado intensificar essa relação com outras áreas, notadamente com os serviços assistenciais ofertados pelo CRAS e CREAS. Duas ações foram implementadas pela nova gestão para atingir esses objetivos: a contratação de uma assistente social específica e exclusiva para equipe do Cadastro Único e a alocação de um profissional em cada CRAS e nas secretarias de educação e saúde para atuar como ponto focal na interlocução com o posto de cadastramento.

Essas ações têm ajudado a qualificar o atendimento e promover a intersetorialidade, pois facilitou a interlocução entre essas áreas e os encaminhamentos das famílias para os serviços adequados. A inserção de uma assistente social na equipe do Cadastro Único possibilitou um olhar especializado sobre as necessidades socioeconômicas e vulnerabilidades das famílias que procuram atendimento do Cadastro Único, para que elas sejam encaminhadas, quando necessário, para o atendimento dos serviços do CRAS ou do CREAS. Da mesma forma, a

presença de um profissional da equipe do Cadastro Único no CRAS agilizou os encaminhamentos para o posto de cadastramento das famílias que buscam atendimento do Cadastro Único naquele equipamento ou daquelas que participam dos serviços socioassistenciais, mas que precisam ser cadastradas.

Essa estratégia adotada pela gestão municipal também reduziu os conflitos que antes havia entre a equipe dos serviços dos CRAS e o atendimento do Cadastro Único, o que foi reforçado a partir da separação dessas duas atividades em termos de equipe e espaço físico. De fato, há um entendimento dos entrevistados de que é desvio de função a equipe do CRAS fazer atendimento do Cadastro Único e que isso atrapalha as atividades relacionadas aos demais serviços socioassistenciais. Além disso, a percepção é de que a saída do Cadastro Único do CRAS melhorou a relação e a articulação com as equipes dos serviços socioassistenciais, pois antes os profissionais não conseguiam atender a alta demanda dos serviços por estarem envolvidos com as ações do Cadastro Único.

E3: “Uma pessoa do bolsa família que trabalha lá, é justamente para dar um suporte maior visando a questão de várias pessoas daquela área aí para facilitar o acesso para eles foi colocado duas pessoas nos dois CRAS para dar suporte, fazer a triagem e encaminhamento também aí manda para cá.(...) Sim eu encaminho porque a gente está identificando a situação, a gente vê às vezes a situação gritando como você pode ver também, e assim eu enquanto assistente social não tem como eu chegar lá, e eu não vou com o olhar voltado só pro bolsa para o seu atender aquela família então se eu tô vendo determinadas coisas e eu sei para onde encaminhar...Porque elas foram contratadas para aquele determinado serviço certo e acabava que o Bolsa fazia uso do serviço delas sendo que elas não eram remuneradas por isso então fez-se necessidade de contratar uma assistente pro bolsa que tivesse também prioridade só de Bolsa, porque elas tinham outras demandas que dificultavam ainda mais o serviço, existem prazos pra serem cumpridos e não era possível, porque não era prioridade. Sou suspeita pra falar, mas eu acredito que sim, eu tô focada né, eu tô com foco aqui no beneficiário do bolsa, porém faço atendimento da família, como todo diferente das meninas do CRAS que tinha uma demanda de instituições né?”

E5: “Não, antes não tinha, era tudo feito lá no Bolsa. Mas melhorou bastante, porque a gente faz o encaminhamento explicando tudo direitinho, ficou bem melhor, bem mais organizado.”

E7: “Bastante, ajudou muito porque já se torna uma forma mais segura pra gente, porque faz duas entrevistas para o beneficiário, ela faz a entrevista lá para fazer o encaminhamento e de acordo que ela vai vendo averiguando se a dúvidas ali ou não ela põe no encaminhamento, às vezes ela já põe logo “fiscalização” “averiguar na casa”, já vem tudo pronto.”

Além da articulação do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais, buscou-se verificar *in loco* como se dá a integração do Cadastro Único com os órgãos gestores dos

programas usuários do Cadastro Único, com as demais áreas do governo municipal e os setores privados locais, notadamente no que se refere à utilização dos dados do Cadastro Único na gestão de políticas públicas municipais, bem como à formalização de parcerias para ações de localização das famílias beneficiárias, cadastramento e atualização cadastral.

Pelos relatos dos entrevistados, percebe-se que há um conhecimento da equipe sobre a existência de diversos programas usuários e da importância do papel do Cadastro Único como uma ferramenta que possibilita a realização de diagnósticos para políticas públicas. Entretanto, pouco se identificou na prática da gestão a utilização dessa ferramenta para articulação de programas e para a elaboração de políticas e ações em âmbito municipal. Basicamente os entrevistados referiam-se ao Cadastro Único como instrumento de seleção do PBF e de alguns outros programas, como o BPC e a TSEE, e às ações de articulação voltadas para o acompanhamento das condicionalidades do PBF por meio de parcerias com as áreas da saúde e da educação municipal. Inclusive há um profissional da equipe do Cadastro Único lotados nas secretarias de saúde e de educação para promover esse tipo de interlocução, da mesma forma que existe um apoiador nos CRAS.

E4: “Eu não conheço todos os programas, eu sei que são vários, a gente foca muito no Bolsa Família, mas sei que ele é apenas um. Mas sei que dentro dele a gente encontra todas as respostas da família, se a gente quiser beneficiar pessoas com moradia, saneamento, lá tem essas informações, no cadastro que realmente facilita a gestão do que a gente pretende fazer.”

E3: “E aí o meu primeiro contato com o pessoal da educação e da saúde vai ser essas ações agora, mas eu sei que (gestora) tem, inclusive tem um apoiador, que na verdade a gente chama de apoiador de pessoas que estão no CRAS, porque assim que aconteceu, toda a demanda ia pro CRAS, então tava sobrecarregando toda não mas grande parte estava sobrecarregando, e aí você subentendeu que facilitaria a vida desse pessoal, uma vez que fica distante daqui né. Então para facilitar a vida deles é um apoiador. E aí também tem um na educação e na saúde, da equipe do bolsa, que são capacitados e tão lá pra dar esse suporte também na saúde e na educação.”

Normalmente o papel de articulação é exercido pela gestora do Cadastro Único e o apoio de outros setores partem de demandas pontuais da gestão, ou seja, não há espaços e fóruns de interlocução e interação permanente para a construção propostas integradas de políticas públicas a partir do Cadastro Único.

E6: “Isso, isso (parceria sob demanda). Quando a gente articula coisas para melhorar a gente sempre tem reunião.”

E7: “Tem articulação, porque (gestora) participa das reuniões, quando ela participa dessas reuniões por exemplo com o INSS, teve uma reunião recentemente e ela sempre repassa. CELPE a gente tem junto lá no cadastro único, pessoal da CELPE vai nos orientar.”

5.2.4 Dimensão: Participação social

Apesar de o município contar com um Conselho Municipal da Assistência Social e promover as Conferências Municipais de Assistência Social, a Secretária percebe que há falta de interesse das pessoas em participar de forma ativa pois não há incentivos para tanto, como remuneração, por exemplo. Ela mesma não participa das reuniões, apenas acompanha as decisões tomadas. Entretanto, informou que o Cadastro Único é pauta desses espaços de participação e controle social, junto com os demais serviços socioassistenciais.

E4: “Tem, tem sim (CMAS). Funciona, eu não estou fazendo parte do conselho, mas como é um conselho ligado a assistência, a gente tá sempre acompanhando porque conselho é uma coisa muito difícil, as pessoas não têm interesse. Exatamente, principalmente numa cidade de interior, todo mundo tem suas coisas, se tivesse alguma remuneração, talvez fosse mais fácil, embora seja uma coisa muito importante, mas infelizmente não é interesse, então a gente como gestão tem que estar sempre chamando, e convoca reunião mas não comparece a maioria, é complicado.”

E4: “Não (temas do CMAS voltados apenas para os serviços socioassistenciais), a gente procura sempre ver o todo da gestão as ações que estão sendo feitas, elas sempre passam pelo conselho.”

Em relação aos canais de comunicação e de recebimento de denúncias e reclamações sobre o Cadastro Único, a gestão conta apenas com a ouvidoria da prefeitura ou o atendimento presencial no posto de cadastramento. Mas a Secretária foi bem enfática em dizer que, como se trata de uma cidade “do interior”, a população vai diretamente ao Ministério Público para fazer as reclamações.

E4: “Não, não tem (ouvidoria na SMAS). Não, o pessoal aqui gosta muito do Ministério Público, cidade do interior é assim (risadas).”

5.2.5 Principais avanços e dificuldades na gestão do Cadastro Único

A Secretária de Assistência social é filha do atual prefeito de MAQ/PE e já teve a oportunidade de ser secretária no mandato dele de 2000 a 2008. Entende que está neste cargo não pela relação de parentesco com o Prefeito, mas porque possui o perfil para trabalhar na área

social, o que a leva a fazer um bom trabalho visando beneficiar quem realmente precisa, segundo suas palavras. Por este motivo, entende que o maior avanço da gestão desde 2017 foi qualificar a base do Cadastro Único, que constava com muitos cadastros irregulares deixados pela gestão anterior, bem como a melhoria na infraestrutura, como equipamentos novos e internet de qualidade, na organização dos arquivos, na capacitação de todos da equipe, na organização do espaço de atendimento, trazendo mais conforto para as famílias. Para ela, são melhorias em coisas pequenas, mas que geram impacto muito positivo no atendimento.

E4: “Eu acredito que a própria estrutura, nós tínhamos só dois computadores que funcionavam, uma grande diária que nós não conseguíamos atender, e depois a gente foi guardando um dinheiro do IGD, consegui equipar né, comprei todos os equipamentos. Estamos conseguindo organizar o arquivo, é que eu não to com fotos de como recebemos pra te mostrar, por pura maldade, não sei se foi por maldade ou se já funcionava assim, mas os arquivos dentro do banheiro, os banheiros não funcionavam serviam como arquivo, os cadastros todos misturados, nem por ordem alfabética, nem por região, uma coisa absurda de desorganização, que eu como gestora tinha vergonha de entregar um serviço que era da minha responsabilidade da forma que me entregaram. Na minha gestão a gente também era organizado os cadastros por número.”

E4: “Destruíu tudo, tudo (gestão anterior). Aí agora compramos pasta, mandei colocar o arquivo todo em prateleiras pra gente deixar tudo organizado, porque quando você chega pra ser atendido é muito mais fácil, agiliza o atendimento, já tinha atendido a pessoa, uma demora e em busca de documento fica fácil para localizar, a pessoa é atendida mais rápido aí eu acho que tudo isso facilita.”

E4: “A internet é nova também, tudo isso. A gente tentou realmente capacitar o pessoal, organizar o espaço para que funcionasse, realmente viesse atender a demanda com o mínimo de conforto, tem dia que tem 100 pessoas aí, e não vai ter um banheiro para pessoa? (se referindo a antiga situação)”

Para os demais entrevistados, o grande avanço ocorreu quando a atual gestora do Cadastro Único assumiu a gestão, trazendo mudanças na forma de organização do atendimento, com o objetivo de regularizar os cadastros, implantar ações que visem mitigar os casos de subdeclaração, inserir nas rotinas as visitas domiciliares com a presença de uma assistente social exclusiva do Cadastro Único e implantar arranjos que tragam mais eficiência ao processo de cadastramento. Além disso, a forma de atuação e o perfil da gestora também foram considerados aspectos que contribuíram para a promoção de avanços na qualidade do Cadastro Único. Esses aspectos estão relacionados à gestão de pessoas e consistem na forma coletiva de buscar soluções para os problemas, colocando todos os membros da equipe no mesmo patamar de hierarquia, abrindo espaço para os trabalhadores opinarem sobre as decisões. Para os

entrevistados, importante haver uma equipe satisfeita para que o trabalho ocorra de forma qualificada.

E7: “Ela sempre busca inovar de forma coletiva, ela não traz a ideia pronta e acabada, ela traz senta com a gente aí nós tira um tiquinho dali um tiquinho daqui e aí a gente muda da forma que deixe também o entrevistador satisfeito, porque não adianta os beneficiários estarem satisfeitos, se não trabalhar com a equipe satisfeito o trabalho não flui, e a gente passa em reuniões que a gente além de ser eficiente tem que trabalhar com eficácia porque se essas duas coisas não andarem juntos, não adianta, tem que ter as duas coisas.”

E7: “Exatamente (modelo de gestão de pessoas interessante), porque ela não se não se coloca acima de nenhum de nós, se coloca igual, e isso nos dá a liberdade de opinar, ela tem o livre arbítrio de nos ouvir e se achar que dá certo a gente põe em prática, mas ela nunca decide nada sozinha, nada. Ela sempre nos chama, pergunta se é interessante, quando a gente também já disse que não é. Conflito tem, impossível, trabalhar com pessoas é fazer gestão de conflito.”

Dentre as poucas dificuldades relatadas pela equipe, percebe-se que as críticas se diferem em relação a função exercida pelo profissional entrevistado. A maioria se mostrou satisfeita, não identificando nenhum problema enfrentado na rotina de trabalho. Contudo, a assistente social entende que poderia haver mais uma técnica de serviço social na equipe, pois a demanda é muito grande. Já para a Secretária, a principal desafio é a questão orçamentária, indicando que algumas ações tiveram que ser interrompidas por conta da falta de recursos. Para os entrevistadores sociais, a maior dificuldade é a questão salarial, pois recebem uma bolsa, estabelecida por uma lei municipal, que é indexada no salário mínimo, mas sem possibilidade de reajuste. A questão do transporte também foi levantada como um problema, pois entendem que há a necessidade de haver um veículo exclusivo para o Cadastro Único e mais adequado para o atendimento em áreas rurais. Por fim, muitos indicaram como dificuldade a relação com as famílias durante o atendimento das famílias, pois precisam lidar com as frustrações, a ansiedade, as decepções e a falta de conhecimento dos usuários sobre o Cadastro Único e o PBF. Para tanto, precisam exercer a calma e a paciência para conseguir compreender e lidar com as situações. Muitos inclusive relatam que já passaram por situações de risco com algumas famílias, mas, por outro lado, ressentem-se pelos limites que convivem para a resolução de alguns problemas.

E6: “O conhecimento que a gente tem, a paciência, a calma a gente sempre chega e procura acalmar os beneficiários quando eles chegam aqui, que aqui a gente já tomou nome de tudo. Chegou um rapaz aqui, acho que ele estava de prontidão querendo fazer alguma coisa a gente saiu daqui 2:30 da tarde aí eu e os meninos (entrevistadores) já tinha terminado ficou (gestora

substituta) e (assistente social), quando a gente saiu esse homem estava querendo bater nelas, jogou os documentos no rosto da (assistente social) dizendo um monte de coisa.”

E6: “Isso, é um outro que vem estressar, mas a gente acalma. também tem uma senhora que chegou aqui que ela tá sem o documento da filha, e ela queria pôr a filha de todo jeito no cadastro, ela é aposentada, que a menina tava precisando do número do NIS para fazer o Enem, ela sempre chega estressada. Teve uma vez que ela me chamou de tudo aqui de frente, só quando eu levantei e dei um “xero” no pescoço dela que ficou calma (...) às vezes o povo chega carente de um abraço, de um sorriso de um bom dia, por isso chega estressado, aí você diz bom dia, sente-se por favor e a pessoa se acalma, e hoje a maioria dos beneficiários chega, dá bom dia, pergunta como é que tá, e a gente faz isso, procura dar apoio pra todo mundo que precisa, que é pra saber que a gente tá aqui não só pra trabalhar, mas que a gente tá aqui pra ser empregado do povo.”

E6: “(...) gente não vê como, mas o povo chega aqui satisfeito, bastante alegre e agradece a maioria das vezes, chega aqui dá uma coisa, um queijo uma galinha sabe retribuir o favor que a gente faz eles acham que a gente tá fazendo favor, mas é obrigação nossa.”

E7: “Eu costumo dizer que não adianta a gente tá num castelo de diamante e o nosso amigo, o nosso sangue humano está vivendo debaixo da ponte e eu tô ali no diamante, rodeada de placa de platina e o meu companheiro, minha amiga, meu parente, tem ser humano ali na lama e eu tô aqui resguardada, temos que ter um olhar diferente pras pessoas e isso faz as pessoas se sentirem importantes, eu mesmo tô me sentindo importantíssima.”

5.3 Análise descritiva dos arranjos institucionais na implementação local do Cadastro Único em MBQ/PE

O campo no MBQ/PE ocorreu nos dias 31 de maio e 01 de junho, e contou com entrevistas no posto de cadastramento, que se localiza dentro do CRAS, e a observação de 03 atendimentos do Cadastro Único realizados pela equipe do Cadastro Único.

5.3.1 Dimensão: Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único

Diferentemente do município de MAQ/PE, a SMAS de MBQ/PE não fica instalada no centro comercial e administrativo da cidade, mas numa área residencial na parte mais alta e afastada do município, ainda dentro do perímetro urbano. Como a cidade possui uma topografia montanhosa, a impressão é a de que a população deve ter dificuldades de acessar o local, pois há muitas ladeiras e ruas de terra. O espaço onde funciona a SMAS é constituído por um terreno amplo e bem arborizado, onde há um imóvel formado por três casas com diversos anexos e edículas. Visivelmente percebe-se que as estruturas são muito precárias e malconservadas, com pinturas descascadas, alvenaria das paredes com rachas e telhado sem forro no teto. Na parte de fora da entrada do terreno, há uma placa de identificação do local indicando apenas o nome do CRAS, mas depois se verificou que o espaço também contempla todos os serviços da SMAS, como o Gabinete do Secretário, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), a Vigilância Socioassistencial, a Coordenação do SUAS, a Coordenadoria da Mulher, a gestão do Cadastro Único e PBF. Também funcionam no local um auditório, uma cozinha, a Escola Padaria, um espaço para oferta de sopão para a população e salas para a realização de atividades com os usuários do Cadastro Único/PBF e dos serviços socioassistenciais. Ao adentrar no terreno, há um corredor comprido com pilotis em espaço aberto que leva aos locais onde são prestados os serviços da SMAS. À esquerda do corredor funciona a casa onde ocorre o atendimento do Cadastro Único e PBF, bem como do CRAS, e à direita estão os demais serviços, incluindo o Gabinete do Secretário.

Em MBQ/PE, a gestão do Cadastro Único também compõe a estrutura administrativa da SMAS, mas, apesar de ter um espaço específico para suas atividades, o atendimento é realizado na mesma estrutura dos demais serviços socioassistenciais. O município também adotou o modelo centralizado de atendimento do Cadastro Único, ou seja, conta apenas com um posto de cadastramento.

Em relação à quantidade e à localização do posto de cadastramento, a gestora entende que o fato de ser apenas um posto localizado no perímetro urbano não compromete o acesso da população aos Cadastro Único, visto que a gestão disponibiliza transporte para as famílias que residem nas áreas rurais ou realiza visitas domiciliares nas casas das famílias que possuem dificuldades de locomoção.

E2: “Não, eu acho que é suficiente (quantidade de postos). Creio que eles não têm muita dificuldade. Aqueles que moram em sítios tem carros para buscá-los todos os dias, e eles vem. Quando se trata de um idoso, ou um doente, os entrevistadores vão até lá, fazer atualização na casa... então, quando tem alguma dificuldade assim eles vão até o encontro da pessoa. É tranquilo, não tem nenhuma reclamação. Quando eles reclamam, normalmente, é quando o sistema está fora, coisas que a gente não consegue resolver manualmente.”

Entretanto, quando entrevistados os profissionais que trabalham diretamente com o cadastramento, a percepção é a de que, apesar de a quantidade de postos ser suficiente, o local de atendimento não deveria ser compartilhado com as estruturas do CRAS, mas sim ser um posto exclusivo do Cadastro Único. Há um sentimento de exclusão pelo fato de os serviços coexistirem no mesmo espaço em função da disputa por recursos financeiros, o que impacta na qualidade do atendimento.

E4: “Eu acho que somos um pouco excluídos. Os recursos são mais para a Assistência e pouco para o Cadastro e Bolsa. Por exemplo, hoje só tem funcionários do Bolsa, e o Secretário não liberou pra fazer café porque só tem gente do Bolsa. (...) Eu acho que deveria ser só um posto, mas deveria estar em outro lugar. Por que é assim eu várias outras cidades né? Tem o posto só do Bolsa.”

Logo na entrada da casa onde funciona a gestão do Cadastro Único e o CRAS há um espaço de recepção com uma pequena mesa onde são realizadas as triagens para o atendimento. À esquerda dessa mesa segue um corredor, com algumas cadeiras enfileiradas para acomodar as famílias que aguardam o atendimento e, ao fundo, estão as salas onde ficam a gestora e as entrevistadoras sociais do Cadastro Único. A sala onde são realizados os atendimentos é um espaço único com três mesas onde ficam as entrevistadoras sociais, sem separação entre elas. Dentre os equipamentos, há apenas um computador, um notebook e uma impressora. O espaço conta ainda com bancos de alvenaria, um bebedouro, um banheiro e um local com brinquedos e revistas para as crianças. Apesar de malconservado, o espaço é amplo e arejado, pois venta muito na região. Como no dia da visita havia poucas pessoas para serem atendidas, não foi

possível verificar como se comportam o local e a dinâmica do atendimento em situações mais complexas.

Em relação a esta questão da infraestrutura, todos os relatos apresentaram reclamações sobre algum ponto, como o espaço, os equipamentos e o transporte para as atividades do Cadastro Único, o que não ocorreu com a qualidade da internet, pois foi trocada recentemente pelo Secretário. Com efeito, existe apenas uma impressora, que é compartilhada com a equipe do CRAS, o computador é antigo e alguns profissionais têm dificuldades de utilizar o notebook. Sobre o transporte, a SMAS conta com apenas um carro, que atende a todos as equipes, e um contrato com serviços de mototáxi para auxiliar as visitas domiciliares.

E2: “Eu acho que não. Lá na sala por exemplo só tem uma impressora e eu acho pouco. Segundo o Secretário, ele já fez pedido de uma impressora para a minha sala mesmo, para usar. Então sobre os materiais de trabalho, acho que deixa um pouco a desejar. imprimido A internet está bem, acontece de cair de vez em quando apenas. Um computador novo seria bom. Tem uma moça aqui que o notebook, e ela tem dificuldade em usar o notebook. Ele (Secretário) disse que já comprou, fez pedido este mês. Então é um computador, uma impressora... eu acho que é mais isso mesmo que atrapalha.”

E2: “Dividimos (o carro) com as meninas da CRAS. Esta é uma coisa que atrapalha demais, a questão do carro. Por isso temos contratos com mototáxis.”

E5: “Acho que não é adequada (infraestrutura). Ela é bem antiga. Semana passada chegou até a cair. Computador só tem o meu, o Notebook é alugado, trava demais e é bem antigo. Desde que eu entrei aqui que a gente pede pra comprar um computador, e até agora nada. Impressora a (gestora) fica pedindo também porque é uma para todo mundo. Não ter carro prejudica as visitas também.”

Apesar de nenhum entrevistador ter relatado sobre o arquivo para os formulários do Cadastro Único, a pesquisadora visitou o local reservado para o arquivamento de esses documentos, onde foi observado pilhas e pilhas de papéis sem nenhum tipo de critério de organização e conservação, inclusive com vários formulários no chão e em cima de cadeiras. Ao ser contrastado sobre a situação das condições de infraestrutura, o Secretário relatou que está buscando melhorias, mas que, para ele, o mais importante é investir em recursos humanos.

E1: “Pra você ver, nós temos um clima agradável, nossa estrutura ainda não está completa, eu estou adquirindo uns computadores mais potentes para meninas que vai facilitar, nós conseguimos internet no prédio etc. Eu creio que luxo não vai trazer competência, eu gosto muito de recursos humanos, e se melhorarmos os recursos humanos, como melhorado o ordenado das meninas, dando gratificação por um trabalho para estimular, e eu creio que é por isso que a gente vem tendo este crescimento pontual.”

Foi exatamente em relação ao aspecto da gestão de pessoal que os relatos concentraram as principais críticas, apontando como a maior dificuldade enfrentada no trabalho com o Cadastro Único, o que impacta de forma negativa na qualidade do serviço. Atualmente a equipe é formada por oito profissionais, sendo duas entrevistadoras que atendem no posto, dois entrevistadores que fazem visitas domiciliares, uma recepcionista, um motorista e a gestora. Todos trabalham diariamente das 8h à 13h, sendo que na sexta feira não há atendimento pois é um dia reservado para trabalhos internos de gestão. Segundo os entrevistados, esse horário de funcionamento é suficiente, pois após às 10h da manhã o movimento começa a ficar mais tranquilo. Por outro lado, houve relatos de que a quantidade de entrevistadores é insuficiente em certas ocasiões e que a contratação de mais uma pessoa poderia ajudar nesses momentos.

E5: “É por tempo. Tem tempo que está mais puxado. Este mês mesmo, nós lidamos com mais de 300 famílias, só nós duas. Às vezes sentimos a necessidade de ter mais alguém pra ajudar a gente. Teve uma época, antes da (entrevistadora social/digitadora) chegar, que eu fiquei quatro meses sozinha.”

A escolaridade de todos os funcionários é o nível médio, com exceção de uma entrevistadora que possui nível superior. Todos possuem contratos de trabalho de um ano com a prefeitura, os quais são renovados anualmente. Como os salários são pagos por meio dos recursos do IGD, a gestora considera inadequado este tipo de vínculo, pois não sobra dinheiro para outros itens de trabalho e gera insatisfação da equipe pela irregularidade de pagamento e pelos baixos valores do montante recebido.

E2: “Creio que não. Nós preferimos que os pagamentos fossem pela Prefeitura mesmo, pois o dinheiro todo é usado para pagar este pessoal, e se fosse pela Prefeitura iria sobrar mais dinheiro para usar no ambiente de trabalho, pois não sobra dinheiro para comprar as coisas, aí atrapalha. Além disso elas [funcionárias] não se sentem muito animadas por causa do salário, e se fosse por fora, se não fosse usado o dinheiro do IGD, elas poderiam ganhar um pouco mais.”

A precarização do vínculo de trabalho foi umas das questões que mais chamou atenção nas entrevistas, principalmente entre as entrevistadoras, o que tem gerado um ambiente de trabalho com conflitos e tensão entre a equipe. Ao serem questionados sobre o ambiente de trabalho e como se dá a relação entre os profissionais, de forma geral os relatos são positivos. No entanto, o conflito se torna visível quando questões específicas sobre vínculo e salários são

abordadas, revelando uma tensão implícita entre a equipe. Consideram que a forma de vínculo é inadequada, pois não possuem carteira de trabalho assinada e ganham menos que outros funcionários que exercem as mesmas atividades, pois entre eles alguns possuem gratificações e outros não. Também se verificou um certo conflito entre os entrevistadores sociais que fazem visitas domiciliares e as entrevistadoras sociais/digitadoras que atendem no posto de cadastramento, pois, como essas últimas recebem mais, os demais sentem-se desvalorizados.

E4: “É bom (relação com a equipe). Mas tem uma coisa meio chatinha. Os digitadores e os entrevistadores não têm ordenados iguais, você acha justo os digitadores ganharem mais que os entrevistadores? Isso não está certo. Acho que deveria ser igual.”

E5: “Eu não acho adequado. Por exemplo, trabalhamos de 8 às 13, direto, e sem café [risos]. E tem pessoas aqui que não fazem nada, recebem mais... e eles ficam falando “eu sei que vocês deveriam ganhar mais pelo trabalho que vocês fazem, só que não tem como...”. E não temos carteira assinada, é contrato, e acho que se fosse concurso, se fôssemos pagos pela prefeitura, seria melhor. Tem outros municípios que o pessoal recebe pela prefeitura, que recebem mais do que a gente, tudo direitinho.”

E5: “A gente se dá bem. Mas você percebe quando alguém puxa mais para um lado, e isso atrapalha o trabalho. Nosso horário é às 13, e tem uma moça que trabalha comigo que sai pra almoçar 12, almoça, não volta e vai embora. E eu fico até as 13. E é o Secretário que resolve estas coisas. Ele não atenta ao que a (gestora) diz.”

Esta última fala, “*E é o Secretário que resolve estas coisas. Ele não atenta ao que a (gestora) diz*”, expressa um sentimento constante em todos os entrevistados da equipe de que a gestora não consegue impor sua autoridade em função das constantes intervenções do Secretário nas atividades do dia a dia. Há uma dificuldade de comando da equipe por parte da gestora pois muitas vezes o Secretário se dirige diretamente aos funcionários sem passar pela gestora, e a equipe acaba obedecendo às suas decisões em função de sua posição hierárquica.

E2: “É tranquila (relação com a equipe). Tem um ou dois que dão um pouco mais de trabalho, mas é tranquilo. Eu sinto um pouco de dificuldade em comandar a equipe, porque na mente deles o Secretário é superior a mim, e é mesmo. Mas pra eles se o Secretário não acha que isto aqui está errado, e eu acho e sei que está errado, o que a maioria vai levar em consideração é o Secretário. Quando ele chegou ele interferia mais, o cadastro tinha que fazer do jeito dele, mas depois ele foi entendendo mais como é que funcionava, participou da capacitação de gestão, aí melhorou mais sabe?”

E2: “Às vezes você vê coisa errada e não pode fazer nada. Outras vezes tem uns que querem quase passar por cima de mim, e tal. A meu ver, se eu fui colocada pra ser gestora, eu sou responsável por aquela equipe, e eu tenho que ver o que está errado, mas eu não vejo que eu tenho abertura pra isso. Quando eu falo algo que está errado, ele (Secretário) não tem muita atitude de chamar e dizer que está errado.”

Todos os profissionais também já fizeram pelo menos um dos cursos ofertados pelas ações educacionais promovidas pelo MC em parceria com as coordenações estaduais do Cadastro Único e a Caixa, conforme sua função. Informam estarem satisfeitos com a capacitação que receberam, pois ajudou muito a qualificar o trabalho diário, não obstante alguns entrevistados terem revelado que o curso apenas reforçou “o que já sabiam”:

E5: “Fiz sim, a do Sistema e a do Entrevistador. Eu já sabia quando eu fui, mas me ajudou muito, tirando dúvidas que eu tinha.”

E1: “Eu gostei. Deu um norte. Apesar de que muitas das ações que eu estava fazendo estavam indo bem, só fez fortalecer que estávamos no caminho certo. Só que eu não tinha ferramenta pra saber realmente como estávamos.”

Entretanto, a percepção após a entrevista com os profissionais, notadamente os entrevistadores sociais, é que ainda há muito desconhecimento sobre o Cadastro Único, suas regras e procedimentos, bem como sobre os programas usuários.

Em relação à organização do processo de cadastramento, não foi observada a existência de ações de planejamento e monitoramento das atividades de forma constante e sistemática, mas apenas ações esporádicas e pontuais, notadamente em relação ao acompanhamento dos atendimentos realizados, às reuniões semanais de equipe e às campanhas de divulgação do Cadastro Único. Com efeito, as sextas feiras são reservadas para as reuniões internas de balanço das entrevistas realizadas durante a semana, quando a gestora também tira dúvidas, repassa informes recebidos pelo governo federal e orienta sobre o processo de cadastramento. Também não há um planejamento de busca ativa das famílias que precisam atualizar seus cadastros. Quando há necessidade de convocar famílias incluídas em processos específicos demandados pelo governo federal, como é o caso de famílias beneficiárias do BPC e aquelas em Averiguação Cadastral, a gestão municipal usa as rádios locais para divulgação.

E2: “Na sexta-feira as meninas digitam né, o que eu passo na semana, junto com o rapaz. Quando termina o mês fazemos a contagem de inclusões e eu passo pra ela (gestora). Fazemos reuniões também de orientação.”

E2: “Sobre os desatualizados, o pessoal vem aqui, a maioria fica ligada no prazo, e os demais eu estou de olho na lista e vou chamando pra vir.”

E2: “Não temos (estratégias de divulgação). Só quando temos o BPC, que vamos para a rádio, falamos do décimo terceiro, quando tem as novidades, quando tem averiguação, enfim, quando precisamos o meio que a gente usa é a rádio mesmo.”

A gestão dos recursos financeiros recebidos pelo IGD, voltados para as atividades do Cadastro Único, é realizada de forma centralizada pelo Secretário, de modo que a gestora atua apenas como demandante quando necessário:

E2: “Não (participa da gestão do IGD). A gente pede quando precisa de alguma coisa, quando ele diz que tem dinheiro (risos). A impressora mesmo estou lutando há um certo tempo, e vai assim.”

E1: “Na questão do recurso, sou eu quem decido. Até por conta que eu acredito que não deva ter muita gente com acesso, porque o objetivo para mim de um programa do governo é que ele seja usado para isso.”

Assim, no que tange à organização do processo de cadastramento, o foco está concentrado nas atividades do atendimento em si. A quantidade de atendimentos por mês representa, em média, 5% de toda base municipal, conforme dados do Cadastro Único de agosto de 2019, sendo que a maioria são famílias que buscam por atualização cadastral de forma espontânea. A gestão adotou um modelo de atendimento baseado em agendamentos prévios, com no máximo 30 por dia, sendo que as famílias são atendidas por ordem de chegada. Se alguma família comparecer sem agendamento, ela pode ser atendida caso haja ainda vagas para o dia. Segundo a gestora, esse modelo é mais prático, pois contam com apenas duas entrevistadoras que atendem no posto de cadastramento.

E1: “A gente está trabalhando agora com agendamento. Porque só são duas meninas atendendo, por isso achei mais prático fazer o agendamento. Mas é por ordem de chegada. A pessoa pode vir, por exemplo, um dia antes, dizendo “eu quero fazer meu cadastro”, aí você pergunta um dia melhor e agenda. Também às vezes acontece da pessoa vir e um mesmo dia já tem vaga, e ela já fica. No máximo 30 por dia.”

E5: “Quando eu chego já atendo todo mundo, pois é ordem de chegada. A maioria é da área rural, então eles vêm logo cedo de caminhão. Atendemos 25 pessoas por dia, mas se estiver livre atendemos mais.”

Para garantir que as famílias retornem para atualizar o cadastro dentro do prazo estabelecido pela legislação, elas recebem um comprovante de cadastramento após o atendimento, constando a indicação da data de retorno, o que é reforçado verbalmente pelos entrevistadores sociais.

E5: “A gente pega o comprovante do cadastro, imprime, entrega e avisa: A atualização é daqui a 2 anos, mas que se tiver qualquer mudança, como de endereço ou de escola, tem que ficar atualizando. Uso também a lista do

Sibec, uso a lista da averiguação também. Vamos atrás destas pessoas que estão com o cadastro desatualizado.”

Normalmente a coleta dos dados é realizada diretamente no Sistema de Cadastro Único, com exceção de cadastros novos de famílias ainda não cadastradas e aquelas inseridas nos processos de Averiguação Cadastral do governo federal, cuja entrevista é feita por meio do formulário físico. Nesses casos, a entrevista é realizada na residência das famílias. Um dia na semana é separado para a digitação desses formulários ou quando não há demanda de atendimento no dia. Ressalte-se que a entrevistadora que realiza as visitas domiciliares nos casos de inclusão cadastral e Averiguação Cadastral foi alocada nesta função pois não sabe usar o computador.

As duas entrevistadoras exercem a mesma atividade, não havendo separação de funções de entrevista no formulário e posterior digitação dos dados no sistema, ou seja, ambas fazem a coleta dos dados por meio do Sistema de Cadastro Único. Segundo a gestora, ela recebeu esse modelo da gestão anterior e não alterou o formato pois entende ser mais eficaz desta forma. Após a coleta dos dados, as entrevistadoras imprimem o formulário, coletam a assinatura do entrevistado e arquivam o documento.

E2: “Na verdade, quando eu entrei me passaram assim e eu segui assim, a “regra”. Mas eu acho que se chega alguém aqui pra fazer inclusão, e fazemos no formulário pra depois passar para o sistema, eu não acho vantagem, porque o que a gente coloca no sistema a gente imprime, e eu imprimo todos os cadastros. Então para mim dá no mesmo, do que fazer no formulário.”

E5: “Ah, é muito melhor. E aí depois imprime e a pessoa assina. Agiliza o nosso trabalho e faz as famílias terem acesso melhor ao cadastro. Até porque se der algum problema, por exemplo com o CPF da pessoa, ela já está ali pra gente arrumar.”

Além do atendimento no posto, a gestão do Cadastro Único conta com as visitas domiciliares para o atendimento em casos de inclusão de famílias ainda não cadastradas, de cadastros desatualizados há mais tempo, de famílias com dificuldades de locomoção, de casos relativos à Averiguação Cadastral e quando se trata de beneficiário do BPC. A percepção é a de que as entrevistas realizadas no domicílio das famílias qualificam o cadastro pois é possível verificar com maior acuidade a situação socioeconômica da família.

E2: “Sempre inclusão. Para conhecer a família etc. E atualização quando as pessoas não vêm aqui né, quando passa muito tempo a gente vai lá, e também quando não podem se locomover até aqui. E tem essa questão agora, quando eu comecei nas condicionalidades, que o pessoal recebeu o extrato, e o aviso

do extrato não vem, e eu estou pedindo pra um rapaz ir e entregar as cartas, para o pessoal vir aqui. A averiguação e revisão também fazemos visitas. E BPC.”

E2: “Demais. Às vezes a pessoa mora só com o filho, é bom fazer na casa, isso ajuda.”

As visitas em domicílios localizados na área urbana são realizadas a pé por uma entrevistadora e aquelas nas áreas rurais são realizadas por outro entrevistador, que vai de carro ou mototáxi. Essa divisão foi definida desta forma pois a entrevistadora tinha receio de ir para essas localidades mais distantes. Ambos coletam os dados nos formulários físicos e depois entregam para a digitadoras incluírem no sistema. Fazem entre 8 a 9 visitas por dia e, quando não localizam a família, deixam um comunicado na casa avisando para procurar a gestão.

E4: “Passei muito tempo sozinha como entrevistadora, para ir em locais difíceis como sítios, né? Aí colocaram os meninos pra me ajudar a ir para os sítios, porque você vai de moto, tem muita lama no caminho.”

E4: “Quando eu chego aqui já recebo uma lista, né? Se precisar ir para um sítio, sabemos que o sítio tem vaca, tem cachorro - e eu tenho medo de cachorro - e eu sempre perguntava. E agora eu gostei porque colocaram um rapaz pra me ajudar, e quem faz as visitas nos sítios é o rapaz. Ele faz nos distritos também, eu fiquei com a cidade.”

No que tange aos mutirões e outras ações itinerante, não a regularidade na realização dessas atividades por problemas relativos à falta de transporte.

E2: “A última faz tempo. Foi em uma escola daqui do município que teve uma ação da Saúde aí já aproveitou e levou o Cadastro e o Bolsa pra lá. Mas já faz um tempinho por causa da dificuldade em relação a carro a gente tem muito aqui, para estar se locomovendo. Faz um tempinho que tenho planejado.”

5.3.2 Dimensão: Federalismo/Articulação vertical

A relação entre o município e Governo Federal é restrita ao uso da Central de Atendimento (0800) do MC, cujo serviço foi considerado insatisfatório, principalmente pelas orientações fornecidas aos usuários, que acaba responsabilizando a gestão municipal pelos problemas. Quando a gestora recebe informações e orientações disponibilizadas pelo MC, ela compartilha com a equipe durante as reuniões internas que são realizadas às sextas-feiras.

E2: “O 0800 eu não gosto muito não, acho meio falho. As pessoas chegam aqui falando “Eu liguei pra Brasília e eles disseram que o problema é aqui

no CRAS” [risos]. Eu acho que falta uma forma de explicar pra pessoa que ligou o que está acontecendo, porque sempre fica parecendo que a culpa é sempre aqui do Bolsa Família. Sobre os pedidos do SASF não tenho do que reclamar, este ano acho que já fiz pedido duas vezes e veio tudo certinho, o sistema, os informes, não tenho do que reclamar.”

Da mesma forma, a relação da gestão municipal com a coordenação estadual se restringe à participação da gestora e do Secretário em um grupo de discussão gerenciado pela coordenação estadual, por meio de um aplicativo de celular. Este canal é utilizado para os municípios tirarem suas dúvidas e, segundo os entrevistados, ajudou muito nos trabalhos e no estreitamento das relações.

E1: “Nós temos um grupo do CadÚnico de Pernambuco, que é do estado, mas a gente entra, troca informação, descobrimos pessoas, fazemos capacitações, que a gente faz junto e se estreita. E isso ajuda, porque a gente interage, troca informações, as dificuldades são muito parecidas. O estado sempre dá um apoio com relação a isso.”

E2: “Foi criado um grupo agora do WhatsApp, quando temos dúvida, perguntamos e eles respondem, então ficou bem melhor pra gente com este grupo.”

Essa também tem sido a estratégia da gestora para se comunicar com outras gestões municipais do Cadastro Único dos municípios que pertencem à mesma região, mas considera que, como ela tem mais experiência, ela ajuda mais do que aprende.

Outra estratégia de relação do município com o estado é a participação na CIB. Entretanto, o Secretário relata que não vem mais participando deste fórum de pactuação pois sente que este espaço tem sido usado para a realização de política partidária.

5.3.3 Dimensão: Intersetorialidade/Articulação horizontal

De forma geral, os entrevistados consideram que o fato de a gestão do Cadastro Único estar localizada dentro de um equipamento da assistência social, como é o caso no município, a articulação entre esses dois serviços é facilitada. Entretanto, verifica-se que essa articulação fica restrita a encaminhamentos de casos específicos de famílias atendidas pelo Cadastro Único que necessitam de algum serviço ofertado pelo CRAS, não havendo contato com os demais serviços e a realização de ações integradas. Do ponto de vista da coordenadora do CRAS, o Cadastro Único tem ajudado na oferta de programas da assistência social, como o Programa

Criança Feliz e o SCFV, no sentido de a gestora sempre estar disponível para fornecer os dados necessários para operacionalizar esses serviços.

E2: “Eu acho que ajuda, porque já está todo mundo aqui né? As vezes a assistência está distribuindo cesta básica, e você sabe de família que está precisando, passamos isso pro Secretário, e eu acho que isso ajuda.”

E3: “É ótimo. (relação com a gestora), a Coordenadora, é da minha família e mesmo que não fosse, ela tem uma função aqui muito importante, e ela não se nega. Às vezes eu preciso de alguma informação importante do usuário e ela me passa na mesma hora. Então é uma relação muito boa, e eu creio que não tem onde melhorar não, está tranquilo. Folha resumo a gente usa sempre para o BPC, e para tudo o que é necessário. Então há uma troca, sempre há.

Também não foi identificado pelos entrevistados qualquer conflito entre a equipe do Cadastro Único e a do CRAS, sendo considerado que esse convívio entre as equipes no mesmo local facilita essa relação.

E1: “Eu acho que o convívio facilita as coisas. É até mais cômodo. Nós não temos dificuldade nenhuma.”

Além do PBF e dos serviços da assistência social, a gestão praticamente não realiza parcerias com outros setores para utilização dos dados para outras políticas, bem como para a realização de atividades de cadastramento. Já foram realizadas parcerias pontuais, mas não há uma ação contínua de articulação.

E2: “Sim, a Secretaria da Mulher já pediu, certa vez teve uma palestra e nos perguntaram quantos negros tinham no cadastro, já perguntaram quantos idosos, então tem solicitações, mas não tem ação contínua de articulação com outras áreas.”

5.3.4 Dimensão: Participação Social

As estratégias de participação social no âmbito do Cadastro Único também são muito tímidas, resumindo-se em na disponibilização do telefone geral da prefeitura, do CRAS, do CREAS e da SMAS, não havendo canal diretamente na gestão municipal. Entretanto, a forma mais usual de contato do usuário com a gestão é presencialmente. Não obstante haver Conselho Municipal da Assistência Social no município, a equipe do Cadastro Único não participa das reuniões.

E2: “Normalmente eles só vêm aqui. As vezes ligam, mas é difícil. E é da Assistência, não tem um telefone só do Bolsa.”

E1: “Temos, mas da prefeitura. Da assistência nós só temos do CREA, e o telefone da Secretaria também. Algumas informações, claro, não podemos dar por telefone e pedimos para a pessoa vir nos visitar.”

5.3.5 Principais avanços e dificuldades na gestão do Cadastro Único

Do ponto de vista do Secretário, quando assumiu a gestão em 2017, ele trouxe uma nova forma de gerir a assistência social local. Havia um desconhecimento inicial sobre o Cadastro Único e o PBF, porém, buscou se capacitar por meio de cursos, consultas no site do MC, o que possibilitou introduzir algumas modificações na gestão. Como principais ações estão a contratação de serviços de moto taxi para a realização de visitas nas áreas rurais e o desenvolvimento de ações de comunicação por meio do rádio para mobilizar a população. Diz que seu conhecimento da região e sua experiência em outros setores da prefeitura contribuíram muito para alavancar a gestão municipal. Entende ser essencial reforçar a capacidade de liderança da equipe e trabalhar com instrumentos que possibilitem o compartilhamento de informações para melhorar a gestão. Atribui à melhoria na forma de gestão seu conhecimento da região e sua experiência em outros setores da prefeitura.

E1: “Eu cheguei na Secretaria sem saber, então houve a mudança do pessoal do CRAS, do antigo secretário, mas não foi dentro da minha administração, foi antes. Nós mudamos a forma de gerir porque cada pessoa tem uma gestão diferente, até minha abordagem do Bolsa foi de desconhecimento inicial, depois passei a me apropriar, fiz uns cursos, consultas no site do Ministério etc. Mas mesmo sem algumas capacitações já consegui fazer algumas modificações na gestão do Bolsa e CadÚnico. A minha ideia é fazer a gestão melhor possível, por isso a gente está se apropriando de determinados instrumentos para conhecer e assim tomar decisões de liderança e compartilhamento de informações. Tanto é que já conseguimos um melhoramento nos índices do bolsa de lá para cá, devagarinho, mas a gente está indo.”

E1: “Outra coisa foi a questão do transporte, que facilitou muito. Quando eu cheguei não tínhamos veículo, então fui ao prefeito tentei suprir esta necessidade. E nós conseguimos. Fizemos uns contratos, contratei uma moto para fazer a zona rural.”

E1: “Há uma certa dificuldade de comunicação. Neste pessoal da zona rural os Correios não chegam, a maioria é analfabeto, então eu tive que ir à rádio também para ações de comunicação.”

Interessante observar que, quando outros profissionais da equipe são questionados sobre as mudanças ocorridas com a nova gestão, as percepções são muito diversas. Enquanto a gestora

entende que não houve melhorias significativas, mas sim mais dificuldades, principalmente em relação ao acesso ao material de trabalho, a entrevistadora sente que a nova gestão está melhor pois antes havia muitas irregularidades no processo de cadastramento, de modo que a fiscalização foi reforçada.

E2: “Eu creio que está quase da mesma forma que estava antes. Antes o acesso a material de trabalho era mais fácil, mas eu sei que teve cortes e muitas coisas né.”

E4: “Eu acho que está melhor. Antigamente aconteciam algumas coisas erradas. Uma vez fizeram uma atualização pra beneficiar alguém, e pra esconder usaram meu CPF, como se tivesse sido eu quem fez a atualização. Depois que descobriram, bloquearam o cadastro da pessoa. Então estas coisas não acontecem mais porque é melhor fiscalizado”.

Por fim, o maior avanço identificado pelo Secretário foi a oferta de cursos profissionalizantes para as famílias cadastradas, com o objetivo de melhorarem sua condição socioeconômica e, assim, poderem “sair do cadastro”.

E1: “Nós tivemos uma ação aqui, um curso de corte, costura e pelúcia para as usuárias do IGD, apenas tinham que estar no cadastro. Porque se eu não puder profissionalizar estas pessoas para que elas possam sair do Cadastro, o que eu estou fazendo? Eu estou criando um público pra usar um recurso que eu estou pagando e você também está pagando. E eu acho que isto deveria ser estimulado, junto às secretarias de assistência, a ter cursos profissionalizantes.”

E1: “Nós estamos abrindo curso de padeiro, temos uma padaria agora aqui, tínhamos antigamente, mas estava parada, mas eu consegui com tudo reguladinho adquirir farinha e produtos para poder fazer o curso.”

Dentre as principais dificuldades enfrentadas pela equipe, percebe-se que as críticas se diferem em relação a função exercida pelo profissional entrevistado. Para o Secretário, a maior dificuldade está na irregularidade de repasse do IGD pois isso afeta o pagamento do salário da equipe, trazendo angústia no ambiente de trabalho. Para a gestora, a insuficiência da quantidade de profissionais, a falta de equipamentos e materiais de trabalho adequados e a questão salarial da sua equipe são as principais dificuldades enfrentadas e que impactam na qualidade da gestão. Já para a entrevistadoras e digitadoras, as maiores dificuldades dizem respeito a sua relação com as famílias e as relações de trabalho dentro da equipe.

E1: “Hoje a nossa maior dificuldade é a irregularidade dos repasses do IGD. Nós estamos com parcelas retidas de março, e já estamos entrando em junho. É uma dificuldade manter o pessoal tudo recebendo direitinho, e graças a Deus até agora eu tenho conseguido. A equipe se angustia um pouco, porque ninguém quer suas contas atrasadas né? Você trabalhar com aluguel

atrasado, em vistas de ser despejado, é muito ruim. Esta pra mim é a maior dificuldade. Se tivesse um jeito de ser mais regular, mesmo que fosse trimestralmente, ou até anualmente, seria bem mais tranquilo.”

E2: “Poderia ter mais atendentes, eu acho. Ajudaria bastante. A questão da busca ativa também, se tivesse mais pessoas pra ajudar. Material de trabalho também, computador, impressora, carro, acho que tudo poderia melhorar na infraestrutura. Se melhorasse o salário, elas trabalhando mais satisfeitas com o salário seria motivante, com as coisas que a gente passa no dia a dia.”

E4: “Já teve família que eu tive que voltar 10 vezes porque nunca dava certo, sempre faltava documentos. O pessoal acha que eu sou besta né? Mas eu gosto de ajudar.”

E5: “Acho que são as famílias, e a relação de trabalho. Se tivesse uma relação mais harmônica e com mais apoio, poderia melhorar a qualidade. Porque é difícil trabalhar com as pessoas no Bolsa Família, porque estamos querendo ajudar as pessoas que realmente precisam né, mas tem outros que te tratam mal... E você tem que fazer o seu trabalho e continuar. E se você não tem apoio, fica ainda mais complicado.”

5.4 Análise comparativa dos modelos de governança do Cadastro Único entre MAQ/PE e MBQ/PE

A análise comparativa dos modelos de governança do Cadastro Único dos municípios selecionados por meio da metodologia dos pares contrafactuais se deu com base nas categorias construídas no âmbito das dimensões da literatura de arranjos institucionais, já indicadas no capítulo do percurso metodológico, a partir das percepções da pesquisadora em seu trabalho como Coordenadora-Geral do Decau/Sagi/MC e dos estudos do Cadastro Único detalhados no Capítulo 3. Essas categorias guiaram a construção dos questionários aplicados, as observações *in loco* e foram ajustadas após a realização da pesquisa de campo.

Importante ressaltar que a análise dos arranjos teve também como contexto as diretrizes estabelecidas pela normativa federal para a implementação do Cadastro Único, bem como o espaço dado à discricionariedade dos atores locais para organizar a gestão do Cadastro Único conforme suas peculiaridades, considerando ainda a presença dos instrumentos de coordenação interfederativa existentes no âmbito da implementação desta política.

Por fim, deve-se levar em conta que a presente análise dos arranjos institucionais da implementação do Cadastro Único em âmbito local se restringiu, para fins dessa dissertação, à contextos de municípios de médio porte populacional da região do Nordeste brasileiro, com condições socioeconômicas precárias, onde grande parte das famílias cadastradas residem em localidades rurais ou de difícil acesso, como sítios e povoados, o que traz especificidades e configurações que podem ser diferentes em outros municípios com características distintas.

Assim, abaixo serão analisados os arranjos identificados em cada um dos municípios a partir das categorias de cada dimensão de análise elaboradas para o presente estudo, a fim de apontar quais elementos desses arranjos (variáveis independentes) podem estar relacionados à qualidade do Cadastro Único (variável dependente). Ou seja, será apontado de que forma as diferenças nos arranjos de implementação ajudam a explicar as diferenças na qualidade do cadastro de MAQ/PE e MBQ/PE.

5.4.1 Relação entre os arranjos de implementação do Cadastro Único e a qualidade deste instrumento em municípios de médio porte localizados em áreas rurais.

Retomando Pires et al. (2010), verifica-se que, de fato, a implementação do Cadastro Único nos municípios pesquisados não incorpora a lógica da concepção tradicional do ciclo de políticas públicas a partir da qual as decisões dos formuladores são traduzidas de forma mecânica e automática pelos implementadores locais. Percebe-se que, na prática, os modelos de governança adotados constituem arranjos distintos que se moldam a partir da reinterpretação dos conteúdos e sentidos da própria política e das realidades locais. Com efeito, os arranjos institucionais observados traduzem-se em locais de interação dos atores envolvidos na gestão do Cadastro Único e seus papéis são fundamentais na produção das ações relacionadas à esta política.

Assim, como já observado por Marques (2016), a forma como cada município mobilizou seus recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, acabou por produzir arranjos institucionais diversos entre eles, no que diz respeito a mesma política pública. E a forma como cada arranjo foi estruturado e suas estratégias ao longo do tempo impactou diretamente na geração de maiores ou menores capacidades na implementação do Cadastro Único. Ademais, o mesmo autor entende que é importante a inclusão nos estudos sobre governança, além dos casos de sucesso, aqueles que fracassaram, para que seja possível entender por que bons resultados são produzidos. E este é o objetivo da presente pesquisa quando analisa os modelos de governança de dois municípios semelhantes que possuem resultados distintos na qualidade da gestão do Cadastro Único.

Dimensão: Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único

No âmbito da dimensão “Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único”, foram criadas quatro categorias de análise: (i) Organização da Estrutura de Atendimento do Cadastro Único; (ii) Organização do Processo de Cadastramento, que inclui as ações de planejamento/monitoramento e o atendimento do Cadastro Único propriamente dito; (iii) Gestão dos Recursos Humanos; e (iv) Gestão da Infraestrutura. A seguir serão analisados os arranjos de implementação em cada categoria desta dimensão.

Organização da Estrutura de Atendimento do Cadastro Único

As diretrizes federais em relação à estrutura de atendimento do Cadastro Único abrem um amplo espaço para os municípios se organizarem conforme suas realidades locais, contanto que atendam à população de forma adequada e acessível. A normativa estabelece que a coleta dos dados deve ocorrer prioritariamente por meio de visita domiciliar, em postos de coleta fixos, situados preferencialmente nas áreas de concentração residencial das famílias de baixa renda, ou em postos de coleta itinerantes, para atendimento de demandas pontuais ou de famílias domiciliadas em áreas distantes ou de difícil acesso. Independentemente da forma de coleta de dados adotada, a legislação também obriga o município a manter postos de atendimento fixos em constante funcionamento. Além disso, caso o município utilize exclusivamente os postos de coleta fixos e itinerantes, a gestão deve fazer a verificação das informações coletadas de pelo menos 20% (vinte por cento) das famílias cadastradas por meio de visita domiciliar, a fim de avaliar a fidedignidade dos dados coletados nos postos de atendimento.

Nas práticas observadas, verificou-se que a forma como os municípios organizam sua estrutura de atendimento do Cadastro Único pode impactar diretamente na qualidade do serviço. Ambos municípios possuem postos de atendimentos fixos, mas não estão localizados nas áreas de concentração residencial de seu público alvo e não realizam de forma constante ações itinerantes para atender localidades de difícil acesso, em que pese a gestão do MAQ/PE já possuir um planejamento de incluir este tipo de ação em suas atividades rotineiras. Da mesma forma, não utilizam as visitas domiciliares como estratégia prioritária de coleta dos dados e de checagem dos dados coletados no posto de cadastramento. Não obstante, a percepção é a de que ter um posto exclusivo do Cadastro Único, fora dos equipamentos da assistência social, traz aos trabalhadores mais tranquilidade no exercício de suas funções e evita sobreposição de atividades que possuem diferentes naturezas e que necessitam de olhares distintos pelos profissionais, como acontece em MAQ/PE. Essa percepção é corroborada por estudos do MC que identificaram resistências por parte dos profissionais em relação a este modelo em municípios que compartilham a estrutura de atendimento do Cadastro Único com os CRAS.

Além disso, observa-se que a prática da realização de visitas domiciliares, não obstante estar incluída na rotina dos dois municípios, é realizada de forma qualificada em MAQ/PE, inclusive com a presença de um técnico de serviço social, para que seja possível verificar com mais acuidade a situação socioeconômica das famílias. Ou seja, não se trata de simples cadastramento na residência das famílias para fins fiscalizatórios, mas importante que haja um

olhar especializado na identificação das vulnerabilidades a que essas pessoas estão submetidas. Importante destacar que esse arranjo só é possível quando há recursos disponíveis no município, tanto de pessoal como de infraestrutura.

Em relação à localização do local de cadastramento, o modelo centralizado de atendimento, com apenas um posto em áreas centrais do município, por si só parece não prejudicar o acesso da população aos serviços do Cadastro Único, pois as famílias já possuem referência do local, mas é importante haver ações periódicas de ações itinerantes e visitas domiciliares para atender famílias que residem em áreas de difícil acesso ou que possuem dificuldades de locomoção.

Desta forma, segue abaixo um quadro que sintetiza os elementos dos arranjos que foram identificados como positivos para a qualificação do Cadastro Único, a partir da análise comparativa das diferenças encontradas entre os municípios:

Quadro 7 – Elementos relacionados à Organização da Estrutura de Atendimento do Cadastro Único que ampliam a qualidade do Cadastro Único

Elementos que ampliam a qualidade do Cadastro Único	Resultados
Posto exclusivo do Cadastro Único, fora dos equipamentos da assistência social.	Mais tranquilidade aos profissionais no exercício de suas funções pois evita sobreposição de atividades que possuem diferentes naturezas e que necessitam de olhares distintos pelos profissionais.
Visitas domiciliares com técnico de serviço social exclusivo do Cadastro Único.	Olhar especializado na identificação das vulnerabilidades a que as famílias estão submetidas.
Planejamento de ações itinerantes como atividade rotineira da gestão.	Acesso ao Cadastro Único por famílias que residem em áreas de difícil acesso ou que possuem dificuldades de locomoção.

Fonte: Elaboração Própria

Organização do Processo de Cadastramento

A legislação do Cadastro Único estabelece como fases do processo de cadastramento a identificação do público a ser cadastrado, a coleta de dados propriamente dita, a inclusão dos dados no sistema de cadastramento e a atualização permanente dos dados cadastrais. Como a execução do Cadastro Único é realizada de forma descentralizada, essas atribuições são de responsabilidade dos municípios, por meio das gestões municipais do Cadastro Único.

A etapa de identificação das famílias a serem cadastradas podem conter estratégias de mapeamento, identificação e localização das famílias. Estudos do MC identificaram que a realização de um planejamento a longo prazo e a utilização de estratégias variadas de mobilização das famílias são aspectos essenciais para atingir um bom resultado na gestão do Cadastro Único. O planejamento prévio das ações pode ser realizado a partir de ferramentas disponibilizadas pelo MC para consulta aos dados do Cadastro Único, ou de ferramentas locais, e, assim, possibilitar o mapeamento das famílias e locais onde residem, bem como a situação da regularidade e atualidade de seus cadastros. A partir desses dados, é possível o município investir em diversas formas de contato para mobilizar as famílias identificadas ou realizar a busca ativa daquelas que residem em localidades distantes ou possuem problemas de locomoção, inclusive com a articulação com outros órgãos da administração local e com a sociedade civil.

Os resultados da presente pesquisa corroboraram essa percepção ao revelar diferenças entre os municípios estudados no que tange às atividades de planejamento e às estratégias de mobilização das famílias. Em que pese nenhum dos municípios realizarem planejamentos anuais das ações de cadastramento, respondendo apenas às demandas espontâneas diárias e rotineiras, em MAQ/PE as reuniões semanais de equipe são espaços importantes de avaliação e monitoramento das ações, com a discussão de metas e planos a curto prazo. Ademais, neste município são realizadas ações de divulgação do Cadastro Único de forma periódica através de diversos meios de comunicação, inclusive com o envolvimento de parcerias de outros órgãos em ações pontuais. Essa diversidade na forma de comunicação com a população acaba por ampliar a mobilização das famílias que precisam ir ao posto do Cadastro Único para se cadastrarem ou realizarem a atualização cadastral, o que afeta diretamente a qualidade do Cadastro Único. Já em MBQ/PE, não foi verificada nenhuma ação de planejamento e as estratégias de comunicação e mobilização da população são mais restritas, sendo informada a utilização apenas de rádio.

No que tange às medidas de controle das informações coletadas, para prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais, bem como procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados, foi identificada na pesquisa a adoção, por ambos os municípios, de estratégias, fluxos e instrumentos que visam inibir eventuais irregularidades no processo de cadastramento, o que pode ser considerado positivo para qualificação dos dados do Cadastro Único. Entretanto, verificou-se que no caso de MAQ/PE, em que esses procedimentos não foram estabelecidos de forma excessiva, com o estabelecimento de rígidos controles e aumento de burocracia no atendimento, houve resultados mais positivos em termos de qualificar o atendimento, pois esse arranjo teve como objetivo aumentar a focalização do Cadastro Único e não criar dificuldades ao acesso das famílias.

Dessa forma, pode-se considerar que arranjos que promovam o atendimento às famílias da forma mais simples possível pode contribuir para melhores resultados, evitando-se a existência de diversas etapas que tornem o processo de cadastramento mais complexo do ponto de vista do usuário, como o atendimento exclusivamente com agendamento prévio e a imposição de limite de pessoas atendidas por dia, respeitando-se, contudo, a restrição dos recursos disponíveis na gestão.

A triagem dos casos na recepção do posto de cadastramento em ambos os municípios se mostrou um arranjo positivo no sentido de organizar e distribuir os atendimentos entre a equipe, trazendo eficiência dos trabalhos. Entretanto, qualificar o funcionário que exerce a função de recepcionista para já resolver algumas questões mais simples logo na triagem tem o potencial de aprimorar esse processo, como se verificou no caso do MAQ/PE, reduzindo, assim, a carga de trabalho dos trabalhadores que atuam na coleta dos dados.

De acordo com as normas do Cadastro Único, a coleta dos dados pode ser realizada por meio do preenchimento dos formulários do Cadastro Único, e posterior inserção dos dados sistema, ou diretamente por meio do registro das informações no Sistema de Cadastro Único, desde que seja efetuada a impressão dos formulários preenchidos. Em todas as hipóteses, deverá ser coletada a assinatura do entrevistado, do entrevistador e do responsável pelo cadastramento.

Muito se tem estudado no âmbito do MC para avaliar qual modelo é mais efetivo para a gestão do Cadastro Único visto que a inserção dos dados diretamente no sistema pode ser impactada por problemas tecnológicos no momento da entrevista, mas, por outro lado, a eventual demora da transcrição das informações do formulário pode afetar a participação das famílias em diferentes programas sociais. Nos casos estudados, os modelos são completamente

distintos. Enquanto MAQ/PE coleta as informações por meio do formulário físico, o MBQ/PE faz todas as entrevistas diretamente no Sistema de Cadastro Único, exceto os casos de visitas domiciliares. Entretanto, a forma de coleta de dados por si só não se mostrou um elemento diferencial na eficiência do atendimento e na qualidade da gestão do Cadastro Único, mas a forma com que o arranjo influencia outros elementos, como a relação dos profissionais dentro da equipe e o ambiente de trabalho.

Com efeito, a qualidade e a eficiência do atendimento em MAQ/PE, que realiza a coleta dos dados por meio do formulário físico, estão relacionadas com a sensação de proteção e responsabilização que esse arranjo produz nos entrevistadores sociais em relação às eventuais suspeitas de fraudes, evitando desconfiâncias entre os membros da equipe. Ressalte-se que esse formato na coleta de dados eventualmente poderia impactar de forma negativa nos bons resultados do município caso o tempo entre o cadastramento no formulário e a inserção das informações no sistema fosse extenso, o que não é o caso. Já em MBQ/PE, apesar de realizarem a coleta de dados diretamente no sistema, o que se pressupõe ser um arranjo mais eficiente, não se verificou a relação desse arranjo com a qualificação do atendimento. Por fim, é desejável também, como se observou em MAQ/PE, a estratégia de se alocar um profissional específico para ser responsável por checar todos os formulários após as entrevistas realizadas para identificar possíveis erros.

Desta forma, segue abaixo um quadro que sintetiza os elementos dos arranjos que foram identificados como positivos para a qualificação do Cadastro Único, a partir da análise comparativa das diferenças encontradas entre os municípios:

Quadro 8 – Elementos relacionados à Organização do Processo de Cadastramento que ampliam a qualidade do Cadastro Único

Elementos que ampliam a qualidade do Cadastro Único	Resultados
Estratégias diversas de comunicação com a população.	Ampliação da mobilização das famílias que precisam ir ao posto do Cadastro Único para se cadastrarem ou realizarem a atualização cadastral.
Reuniões semanais de planejamento e monitoramento das atividades.	Organização do trabalho semanal e compartilhamento de informações.

Estratégias de controle da veracidade das informações coletadas, sem procedimentos excessivos.	Aumento da focalização do Cadastro Único.
Recepcionista qualificada para resolver algumas questões já na triagem, sem encaminhamento para os entrevistadores/gestora.	Redução na demanda dos entrevistadores sociais para inclusão e atualização cadastral.
Facilidade no atendimento, sem a necessidade de agendamento prévio e limite de atendimentos por dia.	Ampliação do acesso da população ao processo de cadastramento.
Divisão de funções de entrevistador e digitador na coleta dos dados.	Sensação de responsabilização e proteção dos profissionais.

Fonte: Elaboração Própria

Gestão de Recursos Humanos

O Manual de Gestão do Cadastro Único (Brasil, 2017) recomenda que, para realizar a gestão local do Cadastro Único de forma adequada, é preciso que o município disponha de uma equipe de trabalho qualificada e capaz de desempenhar as atividades essenciais para o funcionamento do Cadastro Único. Cabe à gestão municipal definir o quantitativo de profissionais necessários para atender a demanda de cadastramento do município, conforme as estimativas de famílias de baixa renda existentes no território.

As oficinas realizadas em 2013 no âmbito do Plano de Monitoramento, que contaram com a participação de técnicos e gestores municipais, conforme descrito no Capítulo 3, tiveram como objetivo principal estabelecer um modelo de equipe de referência do Cadastro Único que fosse capaz de exercer todas as atividades de forma adequada. Ao final das oficinas e após a sistematização dos dados pelo MC, chegou-se ao resultado definitivo das funções, quantitativo e perfil de cada profissional que deveriam compor as equipes de referência para cada um dos cinco portes populacionais. Para fins do estudo em tela, importante explicitar como está

recomendada a composição das equipes do Cadastro Único para os municípios de porte 3, onde estão inseridos os municípios pesquisados:

Quadro 9 - Equipe de referência para municípios de porte III

EQUIPE DE REFERÊNCIA – PORTE III			
Categoria profissional	Atividades	Quant.	Perfil
Gestor/ Coordenador	Planejamento de ações de cadastramento; Monitoramento e avaliação de ações de cadastramento; Elaboração de relatórios; Denúncias de tratamento de irregularidades; Articulação e implementação de parcerias; Coordenação das atividades e orientação da equipe; Gestão do Cadastro.	1	Prof. Ensino superior; Prof. Servidor efetivo; Conhecimento básico em informática; Experiência na área social; Experiência em gestão; Capacidade de trabalhar em equipe; Perfil articulador; Perfil de atendimento ao público; Perfil de liderança; Capacidade de transmissão de conhecimentos.
Entrevistador	Entrevistas nos postos de atendimento; Entrevistas com visita domiciliar; Digitação.	4-6	Prof. Ensino médio; Prof. Servidor efetivo; Boa caligrafia; Conhecimento básico em informática; Capacidade de trabalhar em equipe; Perfil de atendimento ao público.
Digitador	Entrevistas nos postos de atendimento; Digitação; Organização de arquivos.	3-4	Prof. Ensino médio; Prof. Servidor efetivo; Conhecimento básico em informática; Habilidade em digitação; Capacidade de trabalhar em equipe; Perfil de atendimento ao público.
Técnico de Nível superior	Visita domiciliar para averiguação cadastral; Visita domiciliar para fiscalização; Atendimento e encaminhamento de famílias para outros serviços; Denúncias de tratamento de irregularidades.	2	Prof. Ensino superior; Prof. Servidor efetivo; Conhecimento básico em informática; Capacitação em acolhida e escuta; Capacidade de trabalhar em equipe; Perfil articulador; Perfil de atendimento ao público; Capacidade de transmissão de conhecimentos.
Auxiliar Administrativo	Recepção e agendamento (2); Organização de arquivos de formulários (9); Atendimento de ligações (19)	1	Prof. Ensino médio; Prof. Servidor efetivo; Conhecimento básico em informática; Perfil de atendimento ao público.

Fonte: Plano de Monitoramento da Gestão do Cadastro Único, Ministério da Cidadania

No que tange às categorias e ao quantitativo de profissionais, verifica-se que ambos os municípios estão em grande parte alinhados com as recomendações do governo federal para composição das equipes, exceto no caso do município MBQ/PE que não conta com um técnico de nível superior exclusivo do Cadastro Único, de modo que apenas os entrevistadores sociais realizam as visitas domiciliares. De toda forma, a presença de um técnico de nível superior na equipe de MAQ/PE para atender casos mais específicos de vulnerabilidades familiares, que necessitam de encaminhamentos para os serviços socioassistenciais, verificou-se ser um diferencial para prover um serviço de qualidade, pelo olhar diferenciado que este profissional possui. Além disso, o município MAQ/PE conta com dois auxiliares administrativos distintos para realizar a organização do arquivo e para fazer a recepção/atendimento das ligações, o que proporciona maior focalização na atribuição de cada um dos profissionais.

No que tange ao perfil desejado, de forma geral a equipe do município de MAQ/PE está mais próxima com o identificado como ideal pelos municípios que participaram das oficinas de 2013, não obstante os vínculos de trabalho dos funcionários em ambos os municípios não serem de servidores efetivos. Outros estudos do MC também identificaram que municípios com bom desempenho possuem mais profissionais efetivos nas equipes, sendo que as principais dificuldades nestes aspectos estão a precariedade dos vínculos de trabalho, a insuficiência de profissionais, a remuneração inadequada ao cargo, a rotatividade dos integrantes da equipe, a falta de qualificação dos profissionais e o conflito de atribuições entre o Cadastro Único e os CRAS, nos casos de municípios que compartilham o espaço entre esses dois serviços.

A percepção que se tem após a pesquisa de campo é a de que o tipo de vínculo trabalhista com a prefeitura somente é considerado um aspecto negativo quando associado à instabilidade da remuneração e à diferenças salariais entre os membros da equipe que exercem a mesma função, o que tem o potencial de gerar conflitos e tensões internas. Ou seja, mais do que a forma como o trabalhador é contratado, o que pode impactar na qualidade do serviço prestado são a regularidade no pagamento da remuneração e a qualidade das relações entre os membros da equipe. A irregularidade dos salários e as diferenças salariais podem gerar descontentamentos no ambiente de trabalho, com alguns trabalhadores sentindo-se desvalorizados.

Aliada a esta questão, pode-se considerar um aspecto importante da gestão de pessoal o perfil do gestor do Cadastro Único. As recomendações resultantes das oficinas de 2013 já indicam que este profissional deve ter, preferencialmente, a habilidade de trabalhar em equipe, realizar articulações, capacidade de transmitir conhecimentos e ter um papel de liderança frente

a equipe. Essa foi uma das principais diferenças encontradas em pesquisa de campo, o que pareceu influenciar sobremaneira a qualidade da gestão do cadastro Único nos locais visitados. Conduzir a equipe de forma que seja criado um espaço de confiança e parceria entre os profissionais, aliado à certas características como liderança, valorização dos profissionais, transmissão de conhecimentos, construção coletiva de soluções, impessoalidade na prestação do serviço e planejamento das atividades em função das necessidades territoriais e das famílias, demonstraram em MAQ/PE serem elementos essenciais do perfil de um gestor para a criação de um bom ambiente de trabalho e qualificar o trabalho desenvolvido. Já em MBQ/PE, o fato de a gestora não conseguir impor sua autoridade frente à equipe, em função das intervenções do Secretário nas decisões sobre a gestão do Cadastro Único, refletiu na insatisfação dos funcionários e na criação de um bom ambiente de trabalho, e, conseqüentemente, na qualidade do serviço prestado.

Desta forma, segue abaixo um quadro que sintetiza os elementos dos arranjos que foram identificados como positivos para a qualificação do Cadastro Único, a partir da análise comparativa das diferenças encontradas entre os municípios:

Quadro 10 – Elementos relacionados à Gestão de Recursos Humanos que ampliam a qualidade do Cadastro Único

Elementos que ampliam a qualidade do Cadastro Único	Resultados
Equipe com assistente social exclusiva para o Cadastro Único.	Olhar especializado na identificação das vulnerabilidades a que as famílias estão submetidas e no encaminhamento para os serviços socioassistenciais.
Profissionais distintos para atividades de arquivo e recepção.	Eficiência e foco nas atribuições específicas.
Estabilidade de pagamento e equidade dos valores da remuneração dos profissionais que exercem as mesmas funções.	Boa relação entre os membros da equipe, valorização da equipe, bom ambiente de trabalho.
Características do perfil do Gestor do Cadastro Único: Liderança, compartilhamento de conhecimento,	Criação de um espaço de confiança e parceria entre os profissionais da equipe, valorização da equipe.

construção coletiva de soluções, impessoalidade na prestação do serviço.	
---	--

Fonte: Elaboração Própria

Gestão da Infraestrutura

No que tange à infraestrutura, o Manual de Gestão do Cadastro Único (Brasil, 2017) recomenda que a gestão municipal deve dispor de infraestrutura adequada para dar suporte às atividades de cadastramento, zelando pelo bom atendimento às famílias. A questão da infraestrutura também foi apontada pelos estudos do Plano de Monitoramento como uma das principais estratégias para se ter uma boa gestão do Cadastro Único, especialmente espaço físico adequado, veículos de uso exclusivo do Cadastro Único e equipamentos apropriados para o processo de cadastramento, como computadores com serviço de internet de banda larga e outros equipamentos de informática.

Com efeito, foi possível observar diferenças substanciais na infraestrutura dos espaços visitados e como essa variável afeta o atendimento de forma geral. Em MAQ/PE, os relatos foram unânimes ao identificar que as melhorias na infraestrutura realizadas pela nova gestão a partir de 2017 foi um aspecto crucial para aumentar a qualidade no atendimento, do ponto de vista dos usuários e da equipe do Cadastro Único. Os elementos principais relatados dizem respeito à conservação da estrutura de atendimento, à acessibilidade e ao conforto das famílias que aguardam atendimento, à qualidade e quantidade dos equipamentos disponíveis para os profissionais, como internet, computadores e impressoras. Em MBQ/PE, entretanto, a precariedade da infraestrutura, tanto em relação ao espaço físico como aos equipamentos, foi identificada como elemento negativo que impacta na qualidade do serviço.

Em relação ao meio de transporte, em que pese a gestão de ambos os municípios não contar com veículos exclusivos para as atividades do Cadastro Único, notadamente para a realização das visitas domiciliares e dos atendimentos em áreas rurais e localidades distantes, observou-se que a adequação do tipo de veículo ao território onde as ações devem ser realizadas é um elemento que faz diferença para a qualidade do atendimento. Atendimento em áreas rurais e de difícil acesso, em municípios de grande extensão territorial, necessitam de meios de transportes específicos e adequados para transitar nesses espaços, como se verificou em MAQ/PE.

Por fim, a existência de um espaço destinado ao arquivo dos formulários e demais documentos afetos ao cadastramento das famílias com condições mínimas de organização e conservação foi considerado um elemento positivo para a qualificação do atendimento e gestão do Cadastro Único nos municípios visitados. Em campo, ficou evidente a diferença em que as duas gestões tratam a questão do arquivamento dos documentos do Cadastro Único e como uma boa organização do arquivo, evidenciada em MAQ/PE, traz mais eficiência ao processo de cadastramento, atuando como ferramenta estratégica para a localização de todas as informações do histórico cadastral das famílias e facilitando, assim, o trabalho da equipe e da gestão como um todo.

Desta forma, segue abaixo um quadro que sintetiza os elementos dos arranjos que foram identificados como positivos para a qualificação do Cadastro Único, a partir da análise comparativa das diferenças encontradas entre os municípios:

Quadro 11 – Elementos relacionados à Gestão de Infraestrutura que ampliam a qualidade do Cadastro Único

Elementos que ampliam a qualidade do Cadastro Único	Resultados
Espaço físico bem conservado.	Boas condições de trabalho da equipe e conforto das famílias.
Equipamentos novos e adequados.	Boas condições de trabalho da equipe e conforto das famílias.
Meio de transporte adequado para visitas domiciliares em localidades rurais	Boas condições de trabalho da equipe
Arquivo organizado que facilite a localização dos formulários e outros documentos das famílias	Eficiência ao processo de cadastramento, facilitando, o trabalho da equipe e da gestão como um todo.

Fonte: Elaboração Própria

Dimensão: Relações federativas

Conforme já apontado, Palotti e Machado (2014) ressaltam a necessidade de haver, em regimes federalistas, mecanismos que regulem as relações entre as diferentes esferas de governo, bem como normas que definam os papéis e responsabilidades de cada ente da federação, mas dando espaço para a construção de arranjos locais na implementação de políticas públicas que preservem as particularidades dos territórios.

No caso do Cadastro Único, a despeito dos mecanismos de coordenação interfederativa lançados pelo MC visando sua implantação em todo território nacional a redução das disparidades entre os entes federativos em termos de capacidades institucionais, os municípios possuem liberdade para definir a forma de gestão, organização, operacionalização e atendimento do Cadastro Único, de modo a respeitar a autonomia e as diferenças regionais e locais. Esses mecanismos envolvem a discussão de temas afetos a gestão do Cadastro Único e do PBF nos espaços formais de pactuação e de participação social no âmbito do SUAS, como a CIT e o CNAS, bem como estados e municípios para as CIBs e os conselhos estaduais e municipais. Além disso, instâncias como o Congemas e o Fonseas têm sido espaços regulares de oficinas e discussões sobre o Cadastro Único.

No entanto, verifica-se que, pelos resultados apresentados em campo, esses espaços de coordenação e pactuação interfederativa ainda estão longe de serem arranjos incorporados pelas gestões locais do Cadastro Único em municípios com as características semelhantes aos pesquisados, notadamente de pequeno-médio porte e localizados em áreas rurais. As interações com o governo federal e estadual se dão de forma operacional, voltadas para a resolução de questões pontuais, ou para a implementação das ações educacionais ofertadas pelo MC e pela Caixa, em parceria com a coordenação estadual do Cadastro Único. A percepção que se tem é que a prática e a pressão do cotidiano absorvem de tal maneira as atividades da gestão municipal que não sobra espaço para o envolvimento do município nessas questões, além dos aspectos relacionados às capacidades locais, o que não foi abordado neste estudo. Assim, a participação em grupos de discussão de gestores, por meio de um aplicativo de celular, acaba sendo uma estratégia mais eficaz e resolutiva de interlocução federativa. Pode-se considerar ainda que a não participação da gestão municipal do Cadastro Único em fóruns de interlocução interfederativa estaduais é reflexo do que ocorre em âmbito federal, em que os temas afetos ao Cadastro Único ainda não foram incorporados de forma plena na CIT.

Por outro lado, verifica-se que os instrumentos de coordenação comportamentais utilizados pelo governo federal, como boletins e informes que buscam nivelar informações, divulgar ações e iniciativas, estão sendo acessados pelas gestões municipais, o que impacta positivamente na qualidade do atendimento a partir do momento em que o município passa a absorver as diretrizes gerais estabelecidas pelo governo federal.

Dessa forma, foi observada pouca variação entre os municípios no que tange à adoção de arranjos que qualifiquem a implementação do Cadastro Único a partir da relação interfederativa com o governo federal e estadual, ou seja, trata-se de uma dimensão que, pelos resultados apresentados, não ajudam compreender de forma substancial as variações de qualidade do Cadastro Único entre os casos.

Dimensão: Intersetorialidade

O Decreto nº 6.135/2007, que regulamenta o Cadastro Único, traz em seu conceito a vocação do Cadastro Único em ser um instrumento de promoção da ação intersetorial no âmbito das políticas de combate à pobreza:

Art. 2o O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

Desta forma, espera-se que os municípios adotem arranjos que possibilitem a promoção do uso dos dados do Cadastro Único para a integração de políticas públicas locais voltadas à população de baixa renda, executadas no âmbito do município, a partir da articulação com os órgãos gestores de seus programas usuários.

Entretanto, para que o Cadastro Único seja de fato um instrumento de articulação e integração intersetorial na implementação desta política, como preceitua a literatura sobre Sociologia da Ação Pública, a gestão municipal deve construir, de forma ativa e intersetorial, arranjos que promovam a ação coletiva intersetorial no cotidiano da gestão do Cadastro Único, por meio da mobilização dos diversos atores envolvidos.

A experiência *in loco* da pesquisa de campo apresenta realidades distintas em relação aos arranjos adotados voltados para a promoção da articulação e coordenação intersetorial,

notadamente em relação à integração do Cadastro Único com outros serviços socioassistenciais. Em que pese a gestão do Cadastro Único do município MAQ/PE não compartilhar espaço de atendimento com as equipes do CRAS, o que ocorre no município MBQ/PE, percebe-se que a interlocução desses dois setores ocorre de forma mais efetiva, notadamente porque há um membro da equipe do Cadastro Único em cada CRAS, no CREAS, na Secretaria de Educação e na Secretaria de Saúde. Esses atores atuam como ponto de apoio e interação das atividades do Cadastro Único com esses outros setores, trazendo um potencial de articulação positivo. Além disso, a presença de um técnico de serviço social exclusivo na equipe do Cadastro Único fortalece a comunicação com as equipes dos serviços socioassistenciais pois compartilham de olhares específicos afetos a essa função. Essas estratégias têm o potencial de promover as relações informais no cotidiano do trabalho, os processos de encontro e a interação dos atores para a construção de agendas conjuntas entre o Cadastro Único e outros setores da assistência social, para além das relações de protocolo (Bichir *et al.*, 2016).

Por outro lado, o compartilhamento das mesmas estruturas físicas de atendimento e da mesma burocracia entre a gestão do Cadastro Único e as equipes do CRAS não são suficientes por si só de promover ações intersetoriais coletivas entre esses dois setores, sendo necessário, como já apontou Lotta e Oliveira (2017), a construção de novas competências que absorvam uma nova forma de diálogo, de compreensão de lógicas diferentes, de negociação e de construção de ações integradas. Em MBQ/PE, não obstante a gestão do Cadastro Único compartilhar o espaço de atendimento com as equipes do CRAS, se verificou pouca articulação entre esses setores e ações integradas.

Esta visão reforça os resultados dos estudos do Plano de Monitoramento, que indicou também a realização de parcerias com equipes de outras políticas para ações de busca ativa das famílias, bem como a inclusão de ações intersetoriais como parte da dinâmica cotidiana de operação do Cadastro Único, como estratégias que possuem maior potencial para garantir uma boa gestão do Cadastro Único.

Desta forma, segue abaixo um quadro que sintetiza os elementos dos arranjos que foram identificados como positivos para a qualificação do Cadastro Único, a partir da análise comparativa das diferenças encontradas entre os municípios:

Quadro 12 – Elementos relacionados à Intersetorialidade que ampliam a qualidade do Cadastro Único

Elementos que ampliam a qualidade do Cadastro Único	Resultados
Presença de um membro da equipe do Cadastro Único nas secretarias de educação e saúde.	Ampliação da articulação entre o Cadastro Único e outras políticas.
Presença de um membro da equipe do Cadastro Único nos CRAS e nos CREAS.	Ampliação da articulação entre o Cadastro Único e os serviços socioassistenciais.
Presença de uma assistente social na equipe exclusiva do Cadastro Único.	Ampliação da articulação entre o Cadastro Único e os serviços socioassistenciais.

Fonte: Elaboração Própria

Dimensão: Participação social

A dimensão Participação Social refere-se à forma como os atores sociais participam dos processos decisórios no que tange à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Ao inserir essa variável como uma dimensão de análise dos arranjos institucionais na implementação de políticas públicas, Lotta *et al.* (2016) consideram que o estímulo para a participação desses espaços, como conselhos gestores, conferências, audiências e consultas públicas, ouvidorias e outros, que surgiram após a CF/88, é um elemento central para a democratização das políticas e para aumento de sua efetividade.

Segundo as normas do Cadastro Único, os municípios devem disponibilizar mecanismos de avaliação do atendimento prestado e dispor de um canal para recepção de reclamações, para as quais deve ser dado tratamento apropriado, primando pela melhoria da qualidade do atendimento. Além disso, cabe à gestão local disponibilizar às ICS o acesso a todos os dados e documentos referentes ao processo de cadastramento em seu território.

A existência formal de ICS foram estabelecidas pela legislação do PBF como condição para os estados e municípios aderirem a este programa e ao Cadastro Único, sendo que, em muitos locais, as atribuições das ICS foram assumidas por instâncias já existentes, notadamente os Conselhos Municipais de Assistência Social, criados quando na instituição do SUAS. Além disso, cada vez mais o Cadastro Único vem se integrando na pauta das deliberações das

Conferências Nacionais de Assistência Social, pressupondo-se que este modelo vem sendo replicado nas Conferências Estaduais e Municipais da Assistência Social.

Nos casos pesquisados, observa-se, entretanto, que a participação da sociedade no âmbito do Cadastro Único ocorre de forma precária, pois os municípios ainda não adotaram arranjos capazes de estimular a participação dos atores sociais nas negociações e debates sobre o Cadastro Único de modo a contribuir para o aperfeiçoamento desta política. A existência formal de ICS ou CMAS não é suficiente para garantir a participação social, não havendo incentivos da população e da gestão para se inserirem nesses fóruns. Os únicos canais de comunicação entre a gestão e o usuário para o recebimento de reclamações e denúncias consistem em ouvidorias da prefeitura ou o atendimento presencial no posto de cadastramento.

Esses resultados corroboram os estudos de Lotta *et al.* (2016), segundo os quais as políticas públicas ainda não incorporaram a participação social em seus processos de formulação, implementação e avaliação, a despeito de, após a CF/88, diversas instituições participativas terem sido criadas em âmbito nacional.

Assim, verificou-se pouca variação entre os municípios no que tange à adoção de arranjos que qualifiquem a implementação do Cadastro Único a partir da participação social, ou seja, trata-se de uma dimensão que, pelos resultados apresentados, não ajudam compreender de forma substancial as variações de qualidade do Cadastro Único entre os casos.

Comparação entre as dimensões

Como já informado, as categorias utilizadas na análise sobre as diferenças nas variações dos arranjos de implementação do Cadastro Único adotados por municípios similares, e como essas variações impactam na qualidade do Cadastro Único, foram construídas a partir das dimensões encontradas na literatura sobre arranjos institucionais e dos estudos já realizados sobre o Cadastro Único, bem como da observação *in loco* e das entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo.

Em que pese todas essas dimensões tenham sido consideradas relevantes para o modelo analítico utilizado na presente pesquisa, a análise comparativa dos elementos constituintes dos arranjos de implementação em cada município revelou que algumas dimensões tiveram maior papel na explicação da variação dos resultados encontrados.

Nos casos em tela, ficou evidente que os arranjos adotados no âmbito da dimensão “Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único” consistem em variáveis fundamentais para explicar por que municípios semelhantes, no que tange às características socioeconômicas e demográficas, possuem resultados tão distintos em relação à qualidade do Cadastro Único.

Verificou-se também que a forma com que cada gestão local se organiza para promover a intersetorialidade a partir do Cadastro Único é um elemento que pode explicar a existência de resultados distintos na qualidade deste instrumento entre os municípios pesquisados, notadamente em relação à integração do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais.

Por outro lado, as dimensões “Relações Federativas” e “Participação Social” não demonstraram ser relevantes para explicar as variações na qualidade do Cadastro Único entre os municípios, após a análise dos arranjos observados em campo. No entanto, verifica-se que a existência de arranjos institucionais que busquem uma articulação mais próxima entre governo municipal, estadual e federal, bem como que promovam a participação social no âmbito da implementação local do Cadastro Único poderia impactar positivamente da qualidade da oferta deste serviço. Isso porque abrir canais e desenvolver ações que estreitam a participação da sociedade nas decisões acerca da gestão do Cadastro Único podem contribuir sobremaneira no aperfeiçoamento deste instrumento como ferramenta da inclusão social, pois a voz dos usuários deste serviço estaria plasmada no coração da política pública, dando maior legitimidade às decisões governamentais. Da mesma forma, promover ações que possibilitem a participação do município nos espaços de pactuação entre as três esferas de governo também tem um grande potencial de qualificar e fortalecer o Cadastro Único pois aproxima a gestão local da gestão estadual e federal, o que pode contribuir para o compartilhamento e nivelamento de informações, a produção de ações de forma mais integrada e articulada entre os demais entes a fim de atingir os objetivos nacionais desta política, bem como fortalecer o capital social que perpassa toda a estrutura que envolve o Cadastro Único.

Quadro 13 – Sistematização das dimensões e categorias de análise e os elementos dos arranjos que ampliam a qualidade do Cadastro Único

Dimensões de Análise	Categorias	Elementos que ampliam a qualidade do Cadastro Único	Resultados
Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único	Organização da Estrutura de atendimento	Posto exclusivo do Cadastro Único, fora dos equipamentos da assistência social.	Mais tranquilidade aos profissionais no exercício de suas funções pois evita sobreposição de atividades que possuem diferentes naturezas e que necessitam de olhares distintos pelos profissionais.
		Visitas domiciliares com técnico de serviço social exclusivo do Cadastro Único.	Olhar especializado na identificação das vulnerabilidades a que as famílias estão submetidas.
		Planejamento de ações itinerantes como atividade rotineira da gestão.	Acesso ao Cadastro Único por famílias que residem em áreas de difícil acesso ou que possuem dificuldades de locomoção.
	Organização do Processo de Cadastramento	Estratégias diversas de comunicação com a população.	Ampliação da mobilização das famílias que precisam ir ao posto do Cadastro Único para se cadastrarem ou realizarem a atualização cadastral.
		Reuniões semanais de planejamento e monitoramento das atividades.	Organização do trabalho semanal e compartilhamento de informações.

		Estratégias de controle da veracidade das informações coletadas, sem procedimentos excessivos.	Aumento da focalização do Cadastro Único
		Recepcionista qualificada para resolver algumas questões já na triagem, sem encaminhamento para os entrevistadores/gestora.	Redução na demanda dos entrevistadores sociais para inclusão e atualização cadastral.
		Facilidade no atendimento, sem a necessidade de agendamento prévio e limite de atendimentos por dia.	Ampliação do acesso da população ao processo de cadastramento.
		Divisão de funções de entrevistador e digitador na coleta dos dados.	Sensação de responsabilização e proteção dos profissionais.
	Gestão de Recursos Humanos	Equipe com assistente social exclusiva para o Cadastro Único.	Olhar especializado na identificação das vulnerabilidades a que as famílias estão submetidas e no encaminhamento para os serviços socioassistenciais.
		Profissionais distintos para atividades de arquivo e recepção.	Eficiência e foco nas atribuições específicas.

		Estabilidade de pagamento e equidade dos valores da remuneração dos profissionais que exercem as mesmas funções.	Boa relação entre os membros da equipe, valorização da equipe, bom ambiente de trabalho.
		Características do perfil do Gestor do Cadastro Único: Liderança, compartilhamento de conhecimento, construção coletiva de soluções, impessoalidade na prestação do serviço.	Criação de um espaço de confiança e parceria entre os profissionais da equipe, valorização da equipe.
	Gestão de Infraestrutura	Espaço físico bem conservado.	Boas condições de trabalho da equipe e conforto das famílias.
		Equipamentos novos e adequados.	Boas condições de trabalho da equipe e conforto das famílias.
		Meio de transporte adequado para visitas domiciliares em localidades rurais.	Boas condições de trabalho da equipe.

		Arquivo organizado que facilite a localização dos formulários e outros documentos das famílias	Eficiência ao processo de cadastramento, facilitando, o trabalho da equipe e da gestão como um todo.
Relações federativas/ articulação vertical	Relação com governo estadual	Não explica as variações na qualidade do Cadastro Único nos municípios pesquisados.	
	Relação com governo federal		
	Relação com outros governos municipais		
Intersetorialidade/ articulação horizontal	Relação do Cadastro Único com programas usuários	Presença de um membro da equipe do Cadastro Único nas secretarias de educação e saúde.	Ampliação da articulação entre o Cadastro Único e outras políticas.
	Relação do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais.	Presença de um membro da equipe do Cadastro Único nos CRAS e nos CREAS.	Ampliação da articulação entre o Cadastro Único e os serviços socioassistenciais.
		Presença de uma assistente social na equipe exclusiva do Cadastro Único.	Ampliação da articulação entre o Cadastro Único e os serviços socioassistenciais.
Participação social	Estruturas e canais de participação dos usuários do Cadastro Único	Não explica as variações na qualidade do Cadastro Único nos municípios pesquisados.	

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Cadastro Único é atualmente o maior instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda do país, o que possibilita o mapeamento e o diagnóstico da pobreza no Brasil para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para essa população no âmbito do Sistema de Proteção Social.

Apesar de ter sido criado em 2001, o Cadastro Único apenas se fortaleceu com a criação do Programa Bolsa Família em 2003, que elegeu esse instrumento para seleção de seus beneficiários. Neste momento, os formuladores do PBF entenderam que a coleta das informações do Cadastro Único deveria se dar de forma descentralizada, por meio das estruturas administrativas do Sistema Único da Assistência Social locais. Neste sentido, os municípios passaram a adotar estratégias de organização para implementar esse serviço, notadamente após a criação do Plano Brasil sem Miséria, que impulsionou o uso do Cadastro Único por outros programas sociais, além do PBF.

Estudos do Ministério da Cidadania vem revelando, desde 2013, uma variedade de arranjos locais na implementação do Cadastro Único, visto que a legislação confere aos municípios um amplo espaço de discricionariedade para se organizarem no atendimento das famílias conforme suas realidades locais. Entretanto, verifica-se ainda lacunas nesses estudos no que tange à tentativa em se relacionar a variação dos arranjos de implementação com a qualidade do Cadastro Único.

Dessa forma a presente investigação teve por objetivo realizar um estudo sobre os diferentes arranjos institucionais adotados na implantação do Cadastro Único em municípios com características socioeconômicas e demográficas semelhantes, mas que possuem resultados distintos em relação à qualidade do Cadastro Único, visando identificar a relação entre esses arranjos e os resultados da qualidade desta política, a partir do método de análise de pares contrafactuais. Para tanto, foi realizada a identificação e sistematização dos elementos constituintes dos arranjos de implementação do Cadastro Único nesses municípios, a partir de dados coletados *in loco*, por meio de entrevistas semiestruturadas com os atores relevantes e da observação participante. A partir deste mapeamento, os arranjos de implementação foram analisados de forma comparativa para que fosse possível desvendar as relações entre as

variações observadas nos arranjos adotados em cada município e as variações da qualidade do Cadastro Único, com a identificação dos mecanismos e dos processos causais envolvidos.

A opção pelo método de análise comparativa de pares contrafactuais revelou-se positiva para seleção dos municípios da amostra a ser investigada pois em campo foram identificados arranjos praticamente opostos em termos de infraestrutura, de gestão de recursos humanos e de organização do atendimento, não obstante serem municípios muito semelhantes. Para possibilitar a realização da análise comparativa, foram elaboradas categorias que pudessem agrupar os elementos constituintes dos arranjos de implementação identificados em campo. Essas categorias foram desenvolvidas a partir de dimensões trazidas pela literatura sobre arranjos institucionais, dos estudos do MC sobre o Cadastro Único, e refinadas após a coleta das informações por meio da visita *in loco*.

Dentro os principais achados, observa-se que a forma com que o município estrutura o modelo de gestão e de atendimento do Cadastro Único consiste na dimensão mais importante para explicar as diferenças da qualidade deste instrumento, englobando a organização da estrutura de atendimento, a organização do processo de cadastramento, a gestão de recursos humanos e a gestão da infraestrutura de atendimento. Ou seja, os arranjos adotados para a operacionalização em si do Cadastro Único afetam a qualidade do serviço de forma mais profunda do que outros aspectos como as relações federativas, a intersetorialidade e a participação social.

Dentre as categorias da dimensão “Modelos de Gestão e de Atendimento do Cadastro Único”, verifica-se, ainda, que arranjos voltados para uma gestão qualificada dos recursos humanos, como a estabilidade de pagamento dos salários e a equidade dos valores da remuneração entre os profissionais que exercem as mesmas funções, a indicação para gestor do Cadastro Único de um profissional com perfil de liderança e de construção coletiva de soluções, impactam diretamente na qualidade dos serviços prestados. A esta questão alia-se também a qualidade da infraestrutura, como a existência de equipamentos novos e adequados ao atendimento, meios de transporte adequados para visitas domiciliares em localidades rurais e arquivo organizado que facilite a localização dos formulários e outros documentos das famílias. Foi observado que esses dois aspectos conduzem à construção de um ambiente de trabalho saudável, onde os profissionais sentem-se valorizados, aspecto que influencia todas as outras categorias investigadas.

Em relação à Organização do Processo de Cadastramento, verificou-se que, em municípios de médio porte, a existência de um planejamento anual das ações não se constitui um elemento central para explicar a qualidade do Cadastro Único; entretanto, é desejável que a gestão reserve um período semanal no cotidiano das atividades para a realização de reuniões de equipe que vão além de questões operacionais, mas que tratem do planejamento que ações pontuais, que seja um espaço de discussão de metas, de compartilhamento de informações, de resoluções conjuntas de problemas, entre outros. Além disso, os bons resultados do Cadastro Único também podem estar relacionados à arranjos que promovam a comunicação com a população de forma mais ampla e diversificada, que seja capaz de mobilizar as famílias para inclusão e atualização cadastral.

Do ponto de vista do atendimento em si, a facilidade de acesso da população aos serviços do Cadastro Único, sem a existência de procedimentos complexos, como agendamento prévio e limite diário de atendimentos, pode produzir resultados diferenciados na qualidade do Cadastro Único. Esse arranjo se fortalece caso o município disponha de um serviço de triagem qualificado que possa resolver questões pontuais logo na recepção do posto de atendimento, reduzindo, assim, a demanda dos entrevistadores sociais. Além disso, a especialização de funções dentro da equipe permite maior eficácia no desenvolvimento de atividades específicas, como recepção e arquivamento dos formulários do Cadastro Único. Nos casos estudados, separar as atividades de entrevista e digitação dos dados coletados entre profissionais distintos traz maior sensação de proteção e responsabilização a esses trabalhadores, o que também qualifica o ambiente de trabalho.

No que tange à dimensão relacionada à intersectorialidade, é importante ressaltar que, diferente do que se pressupõe, a integração do Cadastro Único com os demais serviços socioassistenciais nos municípios pesquisados não ocorre de forma fluida, sendo necessária a construção de arranjos que promovam a ação coletiva intersectorial no cotidiano da gestão do Cadastro Único. Exemplos desses arranjos, que foram identificados nos casos pesquisados, são a contratação de um técnico de nível superior para atuar exclusivamente na equipe do Cadastro Único e, em localidades onde o Cadastro Único não compartilha das estruturas da assistência social, a alocação de um membro da equipe do Cadastro Único nos CRAS e nos CREAS para fazer a interlocução entre os serviços.

Os resultados encontrados na presente pesquisa são relevantes no sentido de avançar nos estudos acerca dos arranjos institucionais que vem sendo adotados pelas gestões municipais

para prover o atendimento do Cadastro Único de forma qualificada, desvendando os principais elementos que explicam os resultados positivos. Metodologicamente, a pesquisa em tela pode contribuir para futuros estudos sobre a implementação do Cadastro Único a partir do mesmo modelo analítico adotado. A intenção da pesquisadora não foi desenvolver um estudo que possibilitasse a generalização e a expansão dos resultados para todos os municípios em âmbito nacional, mas sim enfatizar a lente analítica de modo a fortalecer a teoria de que arranjos institucionais distintos produzem resultados diferenciados de uma mesma política pública.

Ao longo do trabalho foi possível também identificar algumas limitações, as quais podem ser aprofundadas em futuros estudos sobre a implementação do Cadastro Único em âmbito local. A pesquisa em tela analisou dois pares contrafactuais de municípios de médio porte populacional localizados em áreas predominantemente rurais do nordeste brasileiro. Assim, acredita-se ser pertinente que futuras investigações incluam pares contrafactuais de municípios com características apostas aos casos analisados, como municípios urbanos de grande porte das regiões sul ou sudeste, bem como municípios da região amazônica, que possuem características singulares e que podem revelar arranjos totalmente diversos aos encontrados.

Outra observação relevante consiste na possibilidade de eventuais pesquisas futuras incluírem outras variáveis no modelo analítico utilizado, para que os resultados possam ser estudados de forma mais aberta e multidimensional. Ou seja, além de verificar como os arranjos institucionais afetam a qualidade do Cadastro Único, explorar quais são os impactos das capacidades institucionais locais nos resultados da política e como a implementação do Cadastro Único pode ser afetada pelas percepções e pela atuação da burocracia de nível de rua.

Por fim, espera-se que os resultados desta pesquisa possam contribuir para o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas pelo governo federal no intuito de apoiar os municípios na promoção de estratégias de melhoria na oferta deste serviço, bem como subsidiar futuros estudos que ampliem a discussão sobre o conceito de qualidade do Cadastro Único, a partir de dados mais qualitativos. O esforço sempre será no sentido de fortalecer o Cadastro Único como instrumento de inclusão social, redução de desigualdades e promoção da cidadania.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, F. L. **“Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios”**. In. Estado, instituições e democracia: república. Livro 9, volume 1. Brasília: IPEA, 2010. Cap. 5, pp. 177-212.
- AMARAL, A. **“O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria.”** In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). O Brasil Sem Miséria. Brasília, DF: MDS, 2014.
- ARRETCHE, M.T.S. **“Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 14(40): 111-141, junho, 1999.
- _____. **“Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia”**. São Paulo em Perspectiva, 18 (2), pp. 17-26, 2004
- BARDIN, L. **“Análise de Conteúdo.”** São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARRETT, S. **“Implementation Studies: Time for a Revival?”** Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. Public Administration 82 (2), 2004.
- BARROS, R.P; CARVALHO, M; MENDONÇA, R. **“Sobre as utilidades do Cadastro Único”**. Texto para Discussão n.1414, IPEA, 2009.
- BARTHOLO, L.; VIEIRA, A. M. M.; SAMBIASE, A. G. F.; PEREIRA, D.; IBARRA, A. **“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.
- BARTHOLO, L.; FALCÃO, T.; PAIVA, L. H. **“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. C. (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.
- BICHIR, R. M. **“Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família.”** (Tese de Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, R. M. **“Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil.”** Novos Estudos CEBRAP. Vol. 35, Nº 01, pp. 104-137, 2016.

BICHIR R.; OLIVEIRA, M.C.; CANATO, P. **“Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais”.** Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, MDS/SAGI, 2016.

BRASIL. **Manual de Gestão do Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal.** 3. ed., Brasília. 2017.

CAMPELLO, T. **“Uma década derrubando mitos e superando expectativas.”** In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CAPANO, G., HOWLETT, M., RAMESH, M. **“Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities”.** In: CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Eds.). Varieties of Governance: Dynamics, Strategies, Capacities. London: Palgrave Macmillan, 2015.

COLIN, D.; PEREIRA, J.; GONELLI, V. **“Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social.”** In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, DF: MDS; IPEA, 2013.

CRESWELL, JOHN W. **“Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens.”** 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014, espec.

CUNILL-GRAU, N. **“La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual.”** Gestión y política pública, v. 23, n. 1, 2014.

DIREITO, D., LICIO, E., KOGA, N., CHAVES, J. **“As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersectorialidade de políticas públicas.”** Texto elaborado para o XX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Peru, 2015.

DIREITO, D.; KOGA, N. M.; LICIO, E. C; CHAVES, J. C de P. N. **“O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais.”** International Policy Centre for Inclusive Growth. Working Paper nº 145, 2016.

FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. **“The Argumentative Turn Revisited”**, in: _____ (Eds.) The Argumentative Turn Revisited: public policy as communicative practice. Duke University Press Durham & London, 2012.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **“Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais”**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. **“The public and its Policies”**, in: _____ (Eds.). The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HILL, M.; HUPE, P. **“Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice.”** Sage Publications, 2002.

JACCOUD, L. **“Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da Proteção Social brasileira”**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, MDS/SAGI, 2016.

JACCOUD, L.; BICHR, R. e MESQUITA, A. C. **“O SUAS na Proteção Social Brasileira”**. Novos estudos, CEBRAP, São Paulo V36.02, 37-53, Julho 2017

JACCOUD, L.; LICIO, E. e LEANDRO, J. G. **“Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da política nacional de assistência social”**, in: XIMENES, D. A. (Org.) Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018

KOGA, N.; DIREITO, D. **“A rede transacional do Cadastro Único para Programas Sociais: uma abordagem relacional.”** In: Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCs, realizado de 23 a 27 de outubro de 2017, em Caxambu - MG.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **“A ação pública abordada pelos seus instrumentos”**. Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012a.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **“Sociologia da Ação Pública”**. Maceió: Ed. UFAL, 2012b.

LICIO, E.; MESQUITA, C.; CURRALERO, C. **Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família.** *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Vol.13 n.1, jan/jun, 2014

LOTTA, G.; FAVARETO, A. **“Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil”.** *Revista de Sociologia e Política*, 2014.

LOTTA, G; GALVAO, M. C. C. P.; e FAVARETO, A. **“Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade”.** *Ciência & Saúde Coletiva*. vol.21, n.9, 2016.

LOTTA, G.; OLIVEIRA V. L. **“De qual Burocracia as Políticas Públicas Intersectoriais e Federativas precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família”.** *Cadernos Enap*, 2017.

MARQUES, E.C.L. **“Governo, Atores Políticos e Governança em Políticas Urbanas no Brasil e em São Paulo”.** In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (Orgs.) *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Cap.3. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MATLAND, R. E. **“Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.”** *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, vol. 5, no. 2, 1995, pp. 145–174. JSTOR.

NIELSEN, R. A. **“Case Selection via Matching”** *Sociological Methods & Research*, Vol. 45 (3): 569–97. Sage Journals, 2014.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. Â. **“Entre cooperação e centralização. Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988”.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 30, nº 88, junho, 2015.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. Â. **“Coordenação federativa e a armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil”.** *Dados*, vol.57 nº 2 Rio de Janeiro abr./jun. 2014.

PAULA, J. C. **“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.

PIRES, R.R.C. **“Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil.”** Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 734-769, 2009.

PIRES, R.R.C. **“Intersectorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública”**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, MDS/SAGI, 2016a.

PIRES, R.R.C. **“Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos”**. Gestão de Políticas Públicas em Direitos Humanos – Coletânea. Enap, p. 189-210, 2016b.

PIRES, R.R.C; SA e SILVA, F.; LOPEZ, F. **“Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas”** (cap. 25) In: IPEA - Brasil em Desenvolvimento. Brasília, 2010. Pp. 661-688.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga ... Morals on a Foundation**. University of California Press; 3 edition (June 5, 1984).

VAZ, A. C N; PIRES, R.R.C. **“Comparações entre municípios: Avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais”**. In R.R.C. Pires (Org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

VIEIRA, A. M. M. **“A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007.”** (Dissertação de Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. ENSP/FIOCRUZ: Rio de Janeiro, 2011.

YIN, ROBERT K. **“Estudo de caso – planejamento e métodos”**, 2ª edição, Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO I – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS



Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento

Roteiro de Entrevista

Gestor/coordenador Municipal do Cadastro Único

Antes do início da entrevista, apresentar a pesquisa, falar sobre a confidencialidade dos dados. Pedir permissão para fazer a gravação. Pedir para assinar do TCLE.

Introdução

1. Fale um pouco sobre você. Qual a sua formação? Tempo de atuação na área de gestão/políticas públicas (considerando outras experiências além do Cadastro Único)? Há quanto tempo ocupa o cargo de gestor do Cadastro Único? Como chegou ao cargo?

Estrutura de Gestão e Atendimento

2. Como é feita a gestão do Cadastro Único no município? Você poderia descrever a estrutura atual do Cadastro Único no Município? Qual é o órgão responsável pela gestão?
3. O atendimento do Cadastro Único é feito de forma centralizada (apenas um posto) ou descentralizada (vários postos)? Quais foram os critérios para a adoção deste modelo de atendimento?
4. Há quanto tempo o modelo atual de gestão e de atendimento foi implantado no município? Identificar mudanças recentes na gestão do Cadastro Único, evoluções e retrocessos.

Infraestrutura

5. Como você avalia a infraestrutura do Cadastro Único no município (instalações e equipamentos)? A infraestrutura atual é adequada para a realização das atividades do

Cadastro Único? Se não for adequada, em que precisa melhorar? Em que nível ela compromete ou auxilia a realização das atividades?

6. O município tem alguma estratégia para superar eventuais dificuldades na gestão e operação do Cadastro Único por problemas de infraestrutura? Quais? Elas têm gerado resultado?

Equipe

7. Quantos profissionais trabalham com o Cadastro Único hoje e qual sua distribuição pelos postos de atendimento? Em que funções eles estão distribuídos? São exclusivos do Cadastro Único? Como você avalia esse quantitativo (adequado ou não adequado)? Se não adequado, qual seria número adequado para atender às necessidades do Cadastro Único?
8. Caso o atendimento seja realizado nos equipamentos assistenciais (CRAS/CREAS), você avalia que há algum conflito entre a equipe do Cadastro Único e a equipe dos demais serviços socioassistenciais no que tange aos recursos humanos? Se sim, quais estratégias são desenvolvidas para dirimir esses conflitos?

Capacitação

9. Os profissionais que trabalham com o Cadastro Único passaram por algum tipo de capacitação? Quem participa (quantos profissionais da atual equipe são capacitados)? Quem oferece e como são feitas as capacitações? Com que frequência? Há formação de multiplicadores? As capacitações apresentam resultados (fazem diferença na realização das atividades)? Quais (como podem ser observados objetivamente)?

Dinâmica do processo de cadastramento.

10. Você conseguiria estimar o número de famílias atendidas por unidade ou no geral, por semana? Desse total, quanto aproximadamente é referente a novos cadastros e quanto a atualização cadastral (qual a maior demanda: cadastramento ou atualização)?
11. Como é feito o cadastramento das famílias? Explorar: demanda espontânea, busca ativa, estratégias de acesso a comunidades mais vulneráveis ou mais distantes dos centros urbanos, parcerias para localização das famílias.
12. E a atualização cadastral? Há estratégias diferenciadas? Explorar: como a família é informada sobre a necessidade de atualização; como a família acessa os postos de atendimento (diretamente ou por agendamento – explorar os detalhes); estratégias de localização e de contato com as famílias com cadastros desatualizados; estratégias de acesso a comunidades mais vulneráveis ou mais distantes dos centros urbanos; parcerias para localização das famílias.
13. O município oferece à população possibilidade de atendimento sob demanda espontânea ou é necessário agendamento prévio para a família ser atendida? Ou ambos? Há algum critério para dividir os atendimentos entre demanda espontânea e agendamentos prévios?

14. Após a família ser localizada, quanto tempo demora para ser atendida, aproximadamente? Há alguma triagem no posto de cadastramento? Se sim, quais os critérios de priorização? Quais procedimentos são realizados nesta triagem?
15. Uma vez acessada a família, como a entrevista para cadastramento é realizada (diretamente no sistema ou por formulário impresso)? E a entrevista para atualização? Porque a gestão optou por essa forma (direto no sistema ou formulário impresso)?
16. Há diferença entre a entrevista feita diretamente no sistema e no papel? Quais as implicações (vantagens e desvantagens)? A forma de entrevista garante maior ou menor acesso das famílias ao Cadastro Único?
17. O município realiza visitas domiciliares? Em quais circunstâncias? Quantas pessoas estão envolvidas na visita? Quantas famílias são visitadas em média? Como e em qual período é feita a visitação? Há um planejamento prévio para a realização das visitas? Você acredita que as visitas domiciliares ajudam a qualificar o Cadastro Único?
18. O município promove algum tipo de mutirão, dia D, ação itinerante em comunidades mais vulneráveis para ofertas de serviços sociais diversos incluindo o cadastramento e a atualização cadastral? Em que circunstâncias isso ocorre?
19. O município possui algum método próprio de acompanhamento/verificação dos cadastros desatualizados (além das listas disponibilizadas pelo governo federal)? Qual? Como funciona? Desde quando é implementado? Esse método tem ajudado a melhorar os índices de atualização cadastral?
20. O município desenvolve alguma estratégia de sensibilização ou de divulgação de informação sobre o Cadastro único junto à população? Que estratégias são estas (descrever em detalhes)? Quais os objetivos (cadastramento, atualização, outros)? Há quanto tempo são desenvolvidas? Já apresentaram algum resultado? Quais?
21. Quais são as maiores dificuldades do município no cadastramento e na atualização do cadastro das famílias? Como a gestão do Cadastro Único tem lidado (superado) com essas dificuldades?

Gestão do Cadastro Único

22. O município faz planejamento anual das ações de cadastramento? Quem participa? Em que medida ele é colocado em prática e monitorado? Quais são as principais dificuldades para o planejamento, implementação e avaliação das ações de cadastramento?
23. A gestão do Cadastro Único analisa as características dos territórios para organizar e implementar as ações de planejamento, implementação e avaliação do processo de cadastramento?
24. Você já teve acesso à legislação referente ao Cadastro Único (principalmente ao Decreto nº 6.135/07 e à portaria 177/11)? Você utiliza essa legislação para orientar o trabalho da equipe do Cadastro Único?

25. Você tem acesso ao SigPBF? Você conhece os sistemas de informação do Cadastro Único– Cecad, Relcad, relatório de informação da Sagi? Você utiliza esses sistemas? Se sim, para quê? Explorar principalmente a utilização do Cecad e Relcad.
26. Como você tira dúvidas de sua equipe sobre as atividades relacionadas ao Cadastro Único (dúvidas mais gerais sobre a gestão e o trabalho no dia a dia)?
27. O município utiliza algum tipo de ferramenta específica na gestão do Cadastro Único (sistema de arquivamento, instrumentos específicos de contato com a família, por exemplo)? Quais? Como funcionam?
28. Você conhece a sua taxa de atualização cadastral? Que fatores você acredita que contribuem para que essa taxa esteja (abaixo ou acima) da média dos municípios do seu porte e região (cluster)?

Recursos Financeiros

29. Com que recursos os equipamentos, a infraestrutura e os RH utilizados pelo Cadastro Único são adquiridos (IGD, Secretaria de Assistência Social, Prefeitura)?
30. Os recursos do IGD têm ajudado a resolver problemas de infraestrutura, RH e processos de atendimento? Como? Como eles são aplicados?
31. Em que outras áreas os recursos do IGD são aplicados?
32. Os recursos provenientes do IGD são utilizados na sua integralidade (foram utilizados nos últimos três meses, por exemplo)? Se não, por quê?
33. Você considera adequado o total de recursos aplicados no Cadastro Único?

Apoio político

34. Como você avalia o apoio da atual gestão política do município para as ações do Cadastro Único?

Relação Estado/Município/Governo Federal

35. Fale um pouco sobre a relação entre a gestão municipal do Cadastro Único e o Governo Federal (visitas, orientações, apoio técnico, capacitação). O município acessa as orientações, os materiais instrucionais e os informativos enviados semanalmente pelo Ministério da Cidadania? No geral, como você avalia o suporte oferecido pela gestão federal? Como a relação governo federal/município poderia ser aprimorada?
36. Fale um pouco sobre a relação entre a gestão municipal do Cadastro Único e a gestão estadual (visitas, orientações, apoio técnico, capacitação). O município desenvolve alguma atividade em parceria com a gestão estadual? Quais (descrever)? Como você avalia essa relação? O suporte da gestão estadual tem feito diferença na gestão municipal? Como a relação estado/município poderia ser aprimorada?
37. O município possui contato periódico com rede de gestores de outros municípios no estado? Se sim, como você avalia essa relação?

Participação em Fóruns Intergestores e Conselhos

38. O município tem representação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) ou procura se atualizar sobre as decisões pactuadas neste fórum? E no Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas)? Você acredita que a participação do município nestes fóruns tem impactos na gestão do Cadastro Único? Se sim, em que sentido?
39. O município tem representação na Comissões Intergestores Bipartites (CIB) ou procura se atualizar sobre as decisões pactuadas neste fórum? Você acredita que a participação do município neste fórum tem impactos na gestão do Cadastro Único? Se sim, em que sentido?

Relação do Cadastro Único com programas usuários

40. Você sabe dizer se o Cadastro Único é utilizado para a formulação e/ou a execução/implementação e/ou monitoramento/avaliação de políticas públicas municipais (programas usuários/serviços socioassistenciais)? Quais?
41. A gestão do Cadastro Único tem algum tipo de articulação com os órgãos gestores das políticas/programas usuários do Cadastro Único municipais, estaduais e federais? Se sim, de que tipo? Ela se dá no âmbito do planejamento, implementação, monitoramento ou avaliação das ações? Como essa articulação impacta a gestão do Cadastro Único (quais os benefícios, quais as desvantagens)? Descrever em detalhes.
42. A gestão do Cadastro Único tem algum tipo de articulação com outras áreas do governo municipal (educação, saúde e outros)? Se sim, de que tipo? Ela se dá no âmbito do planejamento, implementação, monitoramento ou avaliação das ações? Como essa articulação impacta a gestão do Cadastro Único (quais os benefícios, quais as desvantagens)? Descrever em detalhes.
43. A gestão do Cadastro Único tem algum tipo de articulação com outros setores (privados, organizações não governamentais, sindicatos etc.)? Se sim, de que tipo? Ela se dá no âmbito do planejamento, implementação, monitoramento ou avaliação das ações? Como essa articulação impacta a gestão do Cadastro Único (quais os benefícios, quais as desvantagens)? Descrever em detalhes.
44. Você considera que a opção pela centralização/descentralização do atendimento do Cadastro Único pode contribuir para o fortalecimento da integração do Cadastro Único com os programas usuários do Cadastro Único?

Relação do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais

45. A gestão municipal do Cadastro Único desenvolve algum tipo de articulação com os CRAS ou outros equipamentos da assistência social para ações de cadastramento e atualização cadastral, bem como para outros tipos de encaminhamentos, acesso a serviços, interlocução com outros setores etc.? Ela se dá no âmbito do planejamento,

implementação, monitoramento ou avaliação das ações? Como ocorre essa articulação (parcerias, reuniões periódicas, fóruns)? Descrever em detalhes.

46. Quais os ganhos/vantagens desse tipo de articulação para a gestão municipal do Cadastro Único? Você avalia que essas articulações conseguem a promover melhoria no atendimento e no processo de cadastramento das famílias?
47. Quais os ganhos/vantagens do atendimento do Cadastro Único ser realizado nos equipamentos assistenciais em termos de trazer maior integração do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais?
48. O Cadastro Único é utilizado pela vigilância socioassistencial para o aperfeiçoamento da oferta dos serviços socioassistenciais? Sem sim, como se dá esse processo?

Participação social

49. Como se dá o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social no município?
50. A gestão do Cadastro Único participa das reuniões do Conselho Municipal da Assistência Social ou procura se atualizar sobre as decisões pactuadas neste fórum? O Cadastro Único é pautado no Conselho Municipal de Assistência Social? Com que frequência? Você acredita que a participação neste fórum tem impactos na gestão do Cadastro Único? Se sim, em que sentido?
51. O município participa da Conferência Estadual e Federal de Assistência Social? Você acredita que a participação nestes fóruns tem impactos na gestão do Cadastro Único? Se sim, em que sentido?
52. A gestão municipal do Cadastro Único promove audiências e consultas públicas sobre as ações do Cadastro Único? Você acredita que a realização dessas atividades tem impactos na gestão do Cadastro Único? Se sim, em que sentido?
53. A gestão municipal do Cadastro Único possui ouvidoria para receber, tratar ou encaminhar denúncias e reclamações sobre o Cadastro Único? Se sim, como se dá essa atividade? Se não, há algum canal de comunicação com as famílias?

Dificuldades

54. Quais são as maiores dificuldades enfrentadas na gestão do Cadastro Único? Em que proporção essas dificuldades impactam a realização das atividades de cadastramento? Como elas têm sido superadas ou como elas poderiam ser superadas?

Experiências bem-sucedidas

55. Você poderia citar e descrever alguma experiência bem-sucedida ou inovadora adotada pelo município que possa ter gerado algum impacto na qualidade do Cadastro Único?
56. Gostaria de acrescentar algo mais?



Roteiro de Entrevista

Gestor/coordenador Municipal do Cadastro Único

Antes do início da entrevista, apresentar a pesquisa, falar sobre a confidencialidade dos dados. Pedir permissão para fazer a gravação. Pedir para assinar do TCLE.

Introdução

1. Fale um pouco sobre você. Qual a sua formação? Tempo de atuação na área de gestão/políticas públicas (considerando outras experiências além do Cadastro Único)? Há quanto tempo ocupa o cargo de gestor do Cadastro Único? Como chegou ao cargo?

Estrutura de Gestão e Atendimento

2. Como é feita a gestão do Cadastro Único no município? Você poderia descrever a estrutura atual do Cadastro Único no Município? Qual é o órgão responsável pela gestão?
3. O atendimento do Cadastro Único é feito de forma centralizada (apenas um posto) ou descentralizada (vários postos)? Quais foram os critérios para a adoção deste modelo de atendimento?
4. Há quanto tempo o modelo atual de gestão e de atendimento foi implantado no município? Identificar mudanças recentes na gestão do Cadastro Único, evoluções e retrocessos.

Infraestrutura

5. Como você avalia a infraestrutura do Cadastro Único no município (instalações e equipamentos)? A infraestrutura atual é adequada para a realização das atividades do Cadastro Único? Se não for adequada, em que precisa melhorar? Em que nível ela compromete ou auxilia a realização das atividades?

6. O município tem alguma estratégia para superar eventuais dificuldades na gestão e operação do Cadastro Único por problemas de infraestrutura? Quais? Elas têm gerado resultado?

Equipe

7. Quantos profissionais trabalham com o Cadastro Único hoje e qual sua distribuição pelos postos de atendimento? Em que funções eles estão distribuídos? São exclusivos do Cadastro Único? Como você avalia esse quantitativo (adequado ou não adequado)? Se não adequado, qual seria número adequado para atender às necessidades do Cadastro Único?
8. Caso o atendimento seja realizado nos equipamentos assistenciais (CRAS/CREAS), você avalia que há algum conflito entre a equipe do Cadastro Único e a equipe dos demais serviços socioassistenciais no que tange aos recursos humanos? Se sim, quais estratégias são desenvolvidas para dirimir esses conflitos?

Capacitação

9. Os profissionais que trabalham com o Cadastro Único passaram por algum tipo de capacitação? Quem participa (quantos profissionais da atual equipe são capacitados)? Quem oferece e como são feitas as capacitações? Com que frequência? Há formação de multiplicadores? As capacitações apresentam resultados (fazem diferença na realização das atividades)? Quais (como podem ser observados objetivamente)?

Dinâmica do processo de cadastramento.

10. Você conseguiria estimar o número de famílias atendidas por unidade ou no geral, por semana? Desse total, quanto aproximadamente é referente a novos cadastros e quanto a atualização cadastral (qual a maior demanda: cadastramento ou atualização)?
11. Como é feito o cadastramento das famílias? Explorar: demanda espontânea, busca ativa, estratégias de acesso a comunidades mais vulneráveis ou mais distantes dos centros urbanos, parcerias para localização das famílias.
12. E a atualização cadastral? Há estratégias diferenciadas? Explorar: como a família é informada sobre a necessidade de atualização; como a família acessa os postos de atendimento (diretamente ou por agendamento – explorar os detalhes); estratégias de localização e de contato com as famílias com cadastros desatualizados; estratégias de acesso a comunidades mais vulneráveis ou mais distantes dos centros urbanos; parcerias para localização das famílias.
13. O município oferece à população possibilidade de atendimento sob demanda espontânea ou é necessário agendamento prévio para a família ser atendida? Ou ambos? Há algum critério para dividir os atendimentos entre demanda espontânea e agendamentos prévios?
14. Após a família ser localizada, quanto tempo demora para ser atendida, aproximadamente? Há alguma triagem no posto de cadastramento? Se sim, quais os critérios de priorização? Quais procedimentos são realizados nesta triagem?

15. Uma vez acessada a família, como a entrevista para cadastramento é realizada (diretamente no sistema ou por formulário impresso)? E a entrevista para atualização? Porque a gestão optou por essa forma (direto no sistema ou formulário impresso)?
16. Há diferença entre a entrevista feita diretamente no sistema e no papel? Quais as implicações (vantagens e desvantagens)? A forma de entrevista garante maior ou menor acesso das famílias ao Cadastro Único?
17. O município realiza visitas domiciliares? Em quais circunstâncias? Quantas pessoas estão envolvidas na visita? Quantas famílias são visitadas em média? Como e em qual período é feita a visitação? Há um planejamento prévio para a realização das visitas? Você acredita que as visitas domiciliares ajudam a qualificar o Cadastro Único?
18. O município promove algum tipo de mutirão, dia D, ação itinerante em comunidades mais vulneráveis para ofertas de serviços sociais diversos incluindo o cadastramento e a atualização cadastral? Em que circunstâncias isso ocorre?
19. O município possui algum método próprio de acompanhamento/verificação dos cadastros desatualizados (além das listas disponibilizadas pelo governo federal)? Qual? Como funciona? Desde quando é implementado? Esse método tem ajudado a melhorar os índices de atualização cadastral?
20. O município desenvolve alguma estratégia de sensibilização ou de divulgação de informação sobre o Cadastro único junto à população? Que estratégias são estas (descrever em detalhes)? Quais os objetivos (cadastramento, atualização, outros)? Há quanto tempo são desenvolvidas? Já apresentaram algum resultado? Quais?
21. Quais são as maiores dificuldades do município no cadastramento e na atualização do cadastro das famílias? Como a gestão do Cadastro Único tem lidado (superado) com essas dificuldades?

Gestão do Cadastro Único

22. O município faz planejamento anual das ações de cadastramento? Quem participa? Em que medida ele é colocado em prática e monitorado? Quais são as principais dificuldades para o planejamento, implementação e avaliação das ações de cadastramento?
23. A gestão do Cadastro Único analisa as características dos territórios para organizar e implementar as ações de planejamento, implementação e avaliação do processo de cadastramento?
24. Você já teve acesso à legislação referente ao Cadastro Único (principalmente ao Decreto nº 6.135/07 e à portaria 177/11)? Você utiliza essa legislação para orientar o trabalho da equipe do Cadastro Único?
25. Você tem acesso ao SigPBF? Você conhece os sistemas de informação do Cadastro Único– Cecad, Relcad, relatório de informação da Sagi? Você utiliza esses sistemas? Se sim, para quê? Explorar principalmente a utilização do Cecad e Relcad.
26. Como você tira dúvidas de sua equipe sobre as atividades relacionadas ao Cadastro Único (dúvidas mais gerais sobre a gestão e o trabalho no dia a dia)?

27. O município utiliza algum tipo de ferramenta específica na gestão do Cadastro Único (sistema de arquivamento, instrumentos específicos de contato com a família, por exemplo)? Quais? Como funcionam?
28. Você conhece a sua taxa de atualização cadastral? Que fatores você acredita que contribuem para que essa taxa esteja (abaixo ou acima) da média dos municípios do seu porte e região (cluster)?

Recursos Financeiros

29. Com que recursos os equipamentos, a infraestrutura e os RH utilizados pelo Cadastro Único são adquiridos (IGD, Secretaria de Assistência Social, Prefeitura)?
30. Os recursos do IGD têm ajudado a resolver problemas de infraestrutura, RH e processos de atendimento? Como? Como eles são aplicados?
31. Em que outras áreas os recursos do IGD são aplicados?
32. Os recursos provenientes do IGD são utilizados na sua integralidade (foram utilizados nos últimos três meses, por exemplo)? Se não, por quê?
33. Você considera adequado o total de recursos aplicados no Cadastro Único?

Apoio político

34. Como você avalia o apoio da atual gestão política do município para as ações do Cadastro Único?

Relação Estado/Município/Governo Federal

35. Fale um pouco sobre a relação entre a gestão municipal do Cadastro Único e o Governo Federal (visitas, orientações, apoio técnico, capacitação). O município acessa as orientações, os materiais instrucionais e os informativos enviados semanalmente pelo Ministério da Cidadania? No geral, como você avalia o suporte oferecido pela gestão federal? Como a relação governo federal/município poderia ser aprimorada?
36. Fale um pouco sobre a relação entre a gestão municipal do Cadastro Único e a gestão estadual (visitas, orientações, apoio técnico, capacitação). O município desenvolve alguma atividade em parceria com a gestão estadual? Quais (descrever)? Como você avalia essa relação? O suporte da gestão estadual tem feito diferença na gestão municipal? Como a relação estado/município poderia ser aprimorada?
37. O município possui contato periódico com rede de gestores de outros municípios no estado? Se sim, como você avalia essa relação?

Participação em Fóruns Intergestores e Conselhos

38. O município tem representação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) ou procura se atualizar sobre as decisões pactuadas neste fórum? E no Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas)? Você acredita que a

participação do município nestes fóruns tem impactos na gestão do Cadastro Único? Se sim, em que sentido?

39. O município tem representação na Comissões Intergestores Bipartites (CIB) ou procura se atualizar sobre as decisões pactuadas neste fórum? Você acredita que a participação do município neste fórum tem impactos na gestão do Cadastro Único? Se sim, em que sentido?

Relação do Cadastro Único com programas usuários

40. Você sabe dizer se o Cadastro Único é utilizado para a formulação e/ou a execução/implementação e/ou monitoramento/avaliação de políticas públicas municipais (programas usuários/serviços socioassistenciais)? Quais?
41. A gestão do Cadastro Único tem algum tipo de articulação com os órgãos gestores das políticas/programas usuários do Cadastro Único municipais, estaduais e federais? Se sim, de que tipo? Ela se dá no âmbito do planejamento, implementação, monitoramento ou avaliação das ações? Como essa articulação impacta a gestão do Cadastro Único (quais os benefícios, quais as desvantagens)? Descrever em detalhes.
42. A gestão do Cadastro Único tem algum tipo de articulação com outras áreas do governo municipal (educação, saúde e outros)? Se sim, de que tipo? Ela se dá no âmbito do planejamento, implementação, monitoramento ou avaliação das ações? Como essa articulação impacta a gestão do Cadastro Único (quais os benefícios, quais as desvantagens)? Descrever em detalhes.
43. A gestão do Cadastro Único tem algum tipo de articulação com outros setores (privados, organizações não governamentais, sindicatos etc.)? Se sim, de que tipo? Ela se dá no âmbito do planejamento, implementação, monitoramento ou avaliação das ações? Como essa articulação impacta a gestão do Cadastro Único (quais os benefícios, quais as desvantagens)? Descrever em detalhes.
44. Você considera que a opção pela centralização/descentralização do atendimento do Cadastro Único pode contribuir para o fortalecimento da integração do Cadastro Único com os programas usuários do Cadastro Único?

Relação do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais

45. A gestão municipal do Cadastro Único desenvolve algum tipo de articulação com os CRAS ou outros equipamentos da assistência social para ações de cadastramento e atualização cadastral, bem como para outros tipos de encaminhamentos, acesso a serviços, interlocução com outros setores etc.? Ela se dá no âmbito do planejamento, implementação, monitoramento ou avaliação das ações? Como ocorre essa articulação (parcerias, reuniões periódicas, fóruns)? Descrever em detalhes.
46. Quais os ganhos/vantagens desse tipo de articulação para a gestão municipal do Cadastro Único? Você avalia que essas articulações conseguem a promover melhoria no atendimento e no processo de cadastramento das famílias?

47. Quais os ganhos/vantagens do atendimento do Cadastro Único ser realizado nos equipamentos assistenciais em termos de trazer maior integração do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais?
48. O Cadastro Único é utilizado pela vigilância socioassistencial para o aperfeiçoamento da oferta dos serviços socioassistenciais? Sem sim, como se dá esse processo?

Participação social

49. Como se dá o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social no município?
50. A gestão do Cadastro Único participa das reuniões do Conselho Municipal da Assistência Social ou procura se atualizar sobre as decisões pactuadas neste fórum? O Cadastro Único é pautado no Conselho Municipal de Assistência Social? Com que frequência? Você acredita que a participação neste fórum tem impactos na gestão do Cadastro Único? Se sim, em que sentido?
51. O município participa da Conferência Estadual e Federal de Assistência Social? Você acredita que a participação nestes fóruns tem impactos na gestão do Cadastro Único? Se sim, em que sentido?
52. A gestão municipal do Cadastro Único promove audiências e consultas públicas sobre as ações do Cadastro Único? Você acredita que a realização dessas atividades tem impactos na gestão do Cadastro Único? Se sim, em que sentido?
53. A gestão municipal do Cadastro Único possui ouvidoria para receber, tratar ou encaminhar denúncias e reclamações sobre o Cadastro Único? Se sim, como se dá essa atividade? Se não, há algum canal de comunicação com as famílias?

Dificuldades

54. Quais são as maiores dificuldades enfrentadas na gestão do Cadastro Único? Em que proporção essas dificuldades impactam a realização das atividades de cadastramento? Como elas têm sido superadas ou como elas poderiam ser superadas?

Experiências bem-sucedidas

55. Você poderia citar e descrever alguma experiência bem-sucedida ou inovadora adotada pelo município que possa ter gerado algum impacto na qualidade do Cadastro Único?
56. Gostaria de acrescentar algo mais?



Roteiro de Entrevista com a Equipe

(entrevistadores, digitadores, assistentes sociais e outros profissionais)

Antes do início da entrevista, apresentar a pesquisa, falar sobre a confidencialidade dos dados. Pedir permissão para fazer a gravação. Pedir para assinar do TCLE

Introdução

1. Fale um pouco sobre você. Qual a sua formação? Há quanto tempo ocupa o cargo? Como chegou ao cargo?

Estrutura de Atendimento

Se atendimento centralizado em um posto:

2. O local em que você trabalha é exclusivo para o atendimento do Cadastro Único e do PBF?
3. Você conhece todas as atividades que são desenvolvidas no posto de atendimento (cadastramento, atualização, digitação no sistema, entrevista nos formulários físicos)?
4. O posto de cadastramento fica próximo aos locais de trânsito das famílias (locais de moradia e de trabalho)? Você considera que a localização do posto de cadastramento dificulta o acesso das famílias ao Cadastro Único?

Se atendimento descentralizado em vários postos:

5. Em qual posto de cadastramento você trabalha? Este local é exclusivo para o atendimento do Cadastro Único e do PBF?
6. Você conhece todas as atividades que são desenvolvidas no posto de atendimento (cadastramento, atualização, digitação no sistema, entrevista nos formulários físicos)? Há alguma separação de atividades por posto de cadastramento? Você acredita que a separação das atividades por postos de cadastramento otimiza o trabalho da equipe? Isso afeta o acesso das famílias ao Cadastro Único?

7. O posto de cadastramento fica próximo aos locais de trânsito das famílias (locais de moradia e de trabalho)? Você considera que a localização do posto de cadastramento dificulta o acesso das famílias ao Cadastro Único?

Rotina de trabalho

8. Fale um pouco sobre sua rotina de trabalho. Como é o trabalho de entrevistador (adequar de acordo com a função)? Como é sua jornada de trabalho (horários, dias da semana)?
9. Caso seja entrevistador: você exerce uma atividade específica no processo de cadastramento ou todos os entrevistadores realizam todas as atividades (cadastramento, atualização cadastral, visitas domiciliares, mutirões, atendimento da grupos específicos)? Você considera isso positivo ou negativo do ponto de vista da qualificação do atendimento?
10. Você consegue estimar quantas famílias você atende por semana?
11. Como você faz a entrevista para cadastramento (diretamente no sistema ou por formulário impresso)? E a entrevista para atualização?
12. Há diferença entre a entrevista feita diretamente no sistema e no papel? Quais as implicações (vantagens e desvantagens)? Você acha que a forma de entrevista garante maior ou menor acesso das famílias ao Cadastro Único?
13. Você participa de visitas domiciliares? Em quais circunstâncias? Quantas pessoas estão envolvidas na visita? Quantas famílias são visitadas em média? Como e em qual período é feita a visitação? Quais vantagens e desvantagens para a gestão e para as famílias? Você acredita que as visitas domiciliares ajudam a qualificar o Cadastro Único?
14. Você participa de algum tipo de mutirão, dia D, ação itinerante em comunidades mais vulneráveis para ofertas de serviços sociais diversos incluindo o cadastramento e a atualização cadastral? Em que circunstâncias isso ocorre?
15. Como é o seu relacionamento com as famílias atendidas (amigoso, respeitoso, desrespeitosos, cansativo...)?
16. Você gosta do seu trabalho? Tem vontade de permanecer nesta área?

Equipe

17. Além de você, quantas pessoas realizam esse mesmo trabalho? Como você avalia esse quantitativo (adequado ou não adequado)? Se não adequado, qual seria número adequado para atender as demandas dessa função?
18. Qual é a sua carga horária de trabalho? Como você avalia essa carga horária (adequado ou não adequado)? Se não adequado, que carga horária seria indicada?
19. Qual é o seu vínculo e o perfil (formação)? E dos outros entrevistadores (adequar de acordo com a função)? Como você avalia esse perfil (adequado ou não adequado)? Se não adequado, quais seriam o vínculo e o perfil adequado para atender as demandas dessa função?

20. Qual a rotatividade dos profissionais que realizam o mesmo trabalho que você? Essa rotatividade cria algum problema para a realização do trabalho? Quais?
21. Como é a relação entre você e os demais membros da equipe do Cadastro Único? Essa relação tem algum impacto sobre o trabalho?
22. Caso o atendimento seja realizado nos equipamentos assistenciais (CRAS/CREAS), você avalia que há algum conflito entre a equipe do Cadastro Único e a equipe dos demais serviços socioassistenciais no que tange aos recursos humanos? Se sim, quais estratégias são desenvolvidas para dirimir esses conflitos?
23. Quais são as maiores dificuldades que você enfrenta na realização do seu trabalho? Qual o impacto dessas dificuldades na realização das tarefas relacionadas à sua função/cargo (exemplo: compromete significativamente a realização das entrevistas, provocam atrasos...)?

Infraestrutura

24. Como você avalia a infraestrutura do Cadastro Único disponível para a realização do seu trabalho (instalações e equipamentos)? A infraestrutura atual é adequada? Se não for adequada, em que precisa melhorar? Em que nível ela compromete ou auxilia a realização das suas atividades?
25. Você adota alguma estratégia para superar eventuais dificuldades por problemas de infraestrutura? Quais? Elas têm gerado resultado?
26. Como você supera essas dificuldades no dia a dia?

Capacitação

27. Você já passou por algum tipo de capacitação sobre o Cadastro Único? Quantas? Quando? Quem ofereceu? Com que frequência as capacitações foram/são oferecidas? Como você avalia essas capacitações?
28. Como você tira dúvidas sobre o trabalho?

Apoio da gestão

29. Como você avalia o apoio da atual gestão do Cadastro único para suas atividades e para o atendimento como um todo?

Relação Estado/Município/Governo Federal

30. Você e os demais profissionais da equipe têm o costume de acessar as orientações, os materiais instrucionais e os informativos enviados semanalmente pelo Ministério da Cidadania? No geral, como você avalia o suporte oferecido pela gestão federal?

31. Você participa de alguma atividade que o município desenvolve em parceria com a gestão estadual? Quais (descrever, explorar: visitas, orientações, apoio técnico, capacitação)? Como você avalia essa relação? O suporte da gestão estadual tem feito diferença na gestão municipal?
32. Você faz contato periódico com rede de trabalhadores do Cadastro Único de outros municípios no estado? Se sim, como você avalia essa relação?

Relação do Cadastro Único com programas usuários

33. Há algum tipo de integração entre as atividades que você desenvolve e as atividades desenvolvidas por órgãos gestores das políticas/programas usuários do Cadastro Único municipais, estaduais e federais? Se sim, de que tipo? Você acha que essa integração é importante? Por quê? Ela tem gerado resultados? Quais?
34. Há algum tipo de integração entre as atividades que você desenvolve e as atividades desenvolvidas em outras áreas da administração municipal (educação, saúde, outras)? Você acha que essa integração é importante? Por quê? Ela tem gerado resultados? Quais?
35. Há algum tipo de integração entre as atividades que você desenvolve e as atividades desenvolvidas por outros setores (privados, organizações não governamentais, sindicatos etc.)? Se sim, de que tipo? Você acha que essa integração é importante? Por quê? Ela tem gerado resultados? Quais?
36. Você considera que a opção pela centralização/descentralização do atendimento do Cadastro Único pode contribuir para o fortalecimento da integração do Cadastro Único com políticas/programas usuários, bem como outras áreas da administração municipal?

Relação do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais

37. Há algum tipo de integração entre as atividades que você desenvolve e as atividades desenvolvidas pelas equipes dos equipamentos da assistência social (CRAS/CREAS)? Se sim, de que tipo (explorar: ações de cadastramento e atualização cadastral, encaminhamentos, acesso a serviços, interlocução com outros setores)?
38. Você acha que essa integração é importante? Por quê? Ela tem gerado resultados? Quais?
39. Você avalia que essas articulações conseguem promover melhoria no atendimento e no processo de cadastramento das famílias?
40. Quais os ganhos/vantagens do atendimento do Cadastro Único ser realizado nos equipamentos do SUAS em termos de trazer maior integração do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais?
41. Você considera que a opção pela centralização/descentralização do atendimento do Cadastro Único pode contribuir para o fortalecimento da integração do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais?

Dificuldades

42. Em sua opinião, quais são as maiores dificuldades enfrentadas na Gestão do Cadastro Único? Em que proporção essas dificuldades impactam a realização das atividades em geral? Em que proporção essas dificuldades impactam a realização das atividades que você desenvolve?
43. Como as dificuldades têm sido superadas?
44. Como as dificuldades poderiam ser superadas (sugestões)?

Experiências bem-sucedidas

45. Você poderia citar e descrever alguma experiência bem-sucedida ou inovadora adotada pelo município que possa ter gerado algum impacto na qualidade do Cadastro Único?
46. Gostaria de acrescentar algo mais?



Roteiro de Entrevista

Parceiros (órgãos gestores de programas usuários/equipe da assistência social/outros setores do município (saúde, educação etc.), setor privado

Antes do início da entrevista, apresentar a pesquisa, falar sobre a confidencialidade dos dados. Pedir permissão para fazer a gravação. Pedir para assinar do TCLE.

Introdução

1. Fale um pouco sobre você. Qual a sua formação? Qual o tempo de atuação na área? Conhece o Cadastro Único? A quanto tempo desenvolve ações em articulação com a gestão municipal do Cadastro Único?

Programas usuários/outros setores do município/setor privado

2. Quais são as ações realizadas em parceria com a gestão do Cadastro Único? Como essa articulação ocorre? Quais são os impactos (quais os benefícios, quais as desvantagens) para a gestão do programa/formulação e/ou a execução/implementação e/ou monitoramento/avaliação da política pública setorial (saúde, educação etc.) com o Cadastro Único? Descrever em detalhes
3. Fale um pouco sobre a relevância do Cadastro Único para a gestão do programa/formulação e/ou a execução/implementação e/ou monitoramento/avaliação de políticas públicas.
4. Os profissionais que atuam em articulação com a gestão do Cadastro Único passaram por algum tipo de capacitação sobre o tema? Quem oferece e como são feitas as capacitações? Com que frequência? As capacitações apresentam resultados (fazem diferença na realização das atividades)? Quais (como podem ser observados objetivamente)?

Equipe da assistência social:

5. O Cadastro Único é utilizado pela atenção básica e especial da assistência social na oferta dos serviços? Sem sim, como se dá esse processo? Descrever em detalhes.

6. A atenção básica e especial da assistência social faz algum trabalho em articulação com a gestão do Cadastro Único para as ações de cadastramento? Sem sim, como se dá esse processo? Descrever em detalhes.
7. Há outras ações realizadas entre a equipe da assistência social em parceria com a gestão do Cadastro Único? Como essa articulação ocorre? Descrever em detalhes
8. Você considera que a utilização do Cadastro Único no âmbito da oferta dos serviços socioassistenciais qualifica o atendimento às famílias? Por quê?
9. Quais outros impactos (benefícios, desvantagens) a utilização do Cadastro único promove nos serviços socioassistenciais?
10. Caso o atendimento do Cadastro Único seja realizado nos equipamentos assistenciais, quais os ganhos/vantagens em termos de trazer maior integração do Cadastro Único com os serviços socioassistenciais?
11. Caso o atendimento seja realizado nos equipamentos assistenciais (CRAS/CREAS), você avalia que há algum conflito entre a equipe do Cadastro Único e a equipe dos demais serviços socioassistenciais no que tange aos recursos humanos? Se sim, quais estratégias são desenvolvidas para dirimir esses conflitos?
12. O Cadastro Único é utilizado pela vigilância socioassistencial para a oferta dos serviços socioassistenciais? Sem sim, como se dá esse processo? Descrever em detalhes.
13. Você considera que a utilização do Cadastro Único pela vigilância socioassistencial qualifica e aperfeiçoa a oferta dos serviços? em que sentido?
14. Os profissionais que atuam em articulação com a gestão do Cadastro Único passaram por algum tipo de capacitação sobre o tema? Quem oferece e como são feitas as capacitações? Com que frequência? As capacitações apresentam resultados (fazem diferença na realização das atividades)? Quais (como podem ser observados objetivamente)?

Dificuldades

15. Quais são as maiores dificuldades enfrentadas na articulação com a gestão do Cadastro Único? Em que proporção essas dificuldades impactam a realização das atividades? Como elas têm sido superadas ou como elas poderiam ser superadas?

Experiências bem-sucedidas

16. Você poderia citar e descrever alguma experiência bem-sucedida ou inovadora adotada pela parceria com a gestão do Cadastro Único?
17. Gostaria de acrescentar algo mais?

ANEXO II – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa ***“IMPACTOS DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS LOCAIS NA QUALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS”***, sob responsabilidade da pesquisadora Ana Gabriela Filippi Sambiase, servidora pública do poder executivo federal, sob orientação do Roberto Rocha Coelho Pires, Doutor em Políticas Públicas pelo *Massachusetts Institute of Technology-MIT* (2009), realizada como requisito para conclusão do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Você foi selecionado(a) por amostragem de conveniência e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com a pesquisadora ou com a instituição a qual essa pesquisa está vinculada (ENAP).

O objetivo deste estudo é analisar os diferentes modelos de governança da implementação do Cadastro Único pelos municípios brasileiros e como essas variações podem estar relacionadas com uma maior ou menor qualidade do Cadastro Único do ponto de vista dos processos de cadastramento, da gestão do Cadastro Único, da veracidade e fidedignidade das informações cadastrais, bem como da satisfação das famílias atendidas. Ou seja, se e como os arranjos institucionais que vêm sendo adotados pelos municípios na implementação do Cadastro Único afetam o desempenho deste instrumento. Especificamente, os objetivos da pesquisa consistem em (i) sistematizar e analisar os dados disponíveis sobre a implementação do Cadastro Único em âmbito municipal; (ii) mapear os modelos de governança e os arranjos institucionais adotados pelos municípios, identificando seus elementos constitutivos; (iii) identificar os elementos dos arranjos que possam explicar a variação da qualidade do Cadastro Único nos municípios; (iv) desvendar as relações entre as variações observadas nos arranjos adotados e as variações da qualidade do Cadastro Único, identificando os mecanismos e os processos causais envolvidos; e (v) construir modelo de análise da qualidade da implementação do Cadastro Único em âmbito municipal a partir de elementos dos arranjos institucionais.

Sua participação nesta pesquisa consistirá na participação em uma entrevista individual que abordará tema da pesquisa a partir de perguntas propostas pela pesquisadora. A

título de questões éticas, não há riscos relacionados com sua participação nesta pesquisa, bem como não há benefícios diretos esperados, mas sim a possibilidade de produção de conhecimento.

Ainda, as informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação, sendo os dados analisados a partir do conjunto de participantes, mesmo quando alguma manifestação individual for utilizada como exemplo, quando serão utilizados nomes fictícios ou códigos, a fim de preservar sua identidade.

Os materiais produzidos para esta pesquisa serão guardados pela pesquisadora para possível utilização futura em novas pesquisas, caso em que os participantes serão novamente esclarecidos sobre finalidades e indagados sobre seu consentimento para uso do material. Os materiais serão eliminados em cinco anos.

Se houver dúvidas quanto a questões éticas, você poderá entrar em contato com a pesquisadora, por meio do e-mail: agsambiase@gmail.com ou com o orientador, por meio do e-mail roberto.pires@ipea.gov.br.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o e-mail da pesquisadora principal e da instituição, ENAP, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Ana Gabriela Filippi Sambiase
Pesquisadora responsável
Telefone: / e-mail:

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)
Telefone: / e-mail:

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Data: / /

Nome:

Assinatura do(a) participante da pesquisa