



**LUCAS COUTO MOREIRA**

**CAPACIDADES ESTATAIS NA GESTÃO DO CADASTRO  
ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO  
FEDERAL: UM ESTUDO DE CASO EM UM MUNICÍPIO DE  
MINAS GERAIS**

**LAVRAS - MG  
2020**

**LUCAS COUTO MOREIRA**

**CAPACIDADES ESTATAIS NA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO PARA  
PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL: UM ESTUDO DE CASO EM UM  
MUNICÍPIO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Patrícia Aparecida Ferreira

Orientadora

**LAVRAS - MG  
2020**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA,  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Moreira, Lucas Couto.

Capacidades estatais na gestão do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal: um estudo de caso em um município de Minas Gerais / Lucas Couto Moreira. - 2020.

164 p. : il.

Orientadora: Patrícia Aparecida Ferreira.

Dissertação (Mestrado profissional) - Universidade Federal de Lavras, 2020.

Bibliografia.

1. Capacidades estatais. 2. Assistência Social. 3. Cadastro Único para Programas Sociais. I. Ferreira, Patrícia Aparecida. II. Título.

**LUCAS COUTO MOREIRA**

**CAPACIDADES ESTATAIS NA GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO PARA  
PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL: UM ESTUDO DE CASO EM UM  
MUNICÍPIO DE MINAS GERAIS**

**STATE CAPACITIES IN THE MANAGEMENT OF THE SINGLE REGISTRATION  
FOR SOCIAL PROGRAMS OF THE FEDERAL GOVERNMENT: A CASE STUDY  
IN A MUNICIPALITY OF MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 31 de Agosto de 2020.

Prof. Dra. Vânia Aparecida Rezende	UFSJ
Prof. Dra. Renata Pedretti Moraes Furtado	UFLA
Prof. Dra. Julia Moretto Amâncio	UFLA

Profa. Dra. Patrícia Aparecida Ferreira  
Orientadora

**LAVRAS - MG  
2020**

*Dedico este trabalho ao meu querido e saudoso avô Waldir Rosa do Couto.  
Seus exemplos de honestidade, caridade, preocupação com o social e, acima de tudo seu  
exemplo de vida, foram alguns dos alicerces que me fizeram chegar até aqui!  
Obrigado por tudo! Saudade eterna!*

## AGRADECIMENTOS

É chegada a hora de colher os frutos de um trabalho realizado com dedicação, esforço e empenho.

Primeiramente a Deus, por ter me permitido chegar até aqui, concedendo-me coragem, força e sabedoria.

Aos meus pais, Giovanni e Adriana, pelas orações, apoio incondicional e por sempre acreditarem em mim. Vocês são minha inspiração e meu porto seguro! Se cheguei até aqui, é pela base que vocês me deram.

Ao meu irmão Felipe, que sempre me impulsionou a ir cada vez mais longe, sempre me dando forças e ajudando em tudo que precisei.

À Dalila, minha namorada, amiga e companheira. pelo apoio, entendimento e compreensão. Desde o momento da prova de seleção, senti a intercessão de Nossa Senhora sobre mim e acreditou que aqui eu chegaria.

À minha avó Cidinha, pelas orações. Com certeza, elas me fortaleceram ao longo deste caminho.

A Castro Contabilidade, nas pessoas do Wantuil e Selmo, pela compreensão e apoio. Ali tudo começou...

Ao Instituto Federal do Sul de Minas - Campus Machado, pela oportunidade de exercer a docência.

Aos meus amigos e familiares, pela torcida e apoio de sempre.

À minha orientadora Patrícia Aparecida Ferreira, pelo apoio, disponibilidade e compreensão. Você foi essencial para que este sonho se tornasse realidade.

À professora Julia Moretto Amâncio, pela ajuda na escolha do tema e pelo apoio na primeira fase da dissertação.

À Secretaria Municipal de Assistência Social de Campo Belo - MG, sua gestora e toda à equipe, pela confiança e disposição para a realização deste trabalho.

Enfim, Mestre em Administração Pública! Que Deus guie sempre meus passos para que possa fazer jus a este título que a Ele pertence e me foi confiado!

## RESUMO

O presente estudo teve como objetivo a compreensão das capacidades estatais na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. As capacidades estatais são definidas como a capacidade de um Estado para cumprir seus objetivos, inclusive, em múltiplas esferas (SKOCPOL, 1985). Para que isso aconteça, o Estado deve ser capaz de constituir arranjos institucionais, dotados de recursos financeiros para custear um aparato administrativo apto a realizar a ação estatal de forma eficiente. Em suma, as capacidades estatais são entendidas como arranjos institucionais que municiam os Estados das competências essenciais para a consecução de seus objetivos. O Estado brasileiro, com a Constituição Federal de 1988, operou uma reforma administrativa a qual incumbiu os municípios de implementarem as novas políticas sociais também previstas na nova constituinte. O Cadastro Único consiste como o principal instrumento de acesso da população vulnerável às políticas sociais geridas pelo governo federal, cujos municípios brasileiros assumem o protagonismo, no âmbito de sua gestão, sendo responsável por localizar e inscrever as famílias que se enquadram em alguma política social que o utiliza como porta de entrada. Para que a implementação do Cadastro Único aconteça de forma eficiente, todo um aparato deve ser construído em torno de sua gestão. Tal aparato denomina-se capacidades locais e são definidas como técnico-administrativas e políticas (PIRES; GOMIDE, 2016). Neste contexto, o estudo procurou compreender a gestão do Cadastro Único, para programas sociais do Governo Federal, no município de Campo Belo MG, a partir das dimensões técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais. Para o alcance dos objetivos, realizou-se um estudo de caso, por meio de uma pesquisa qualitativa de abordagem descritiva. As informações coletadas foram analisadas pelo método de análise de conteúdo. No que tange às capacidades técnico-administrativas, observou-se que a gestão em estudo funciona em prédios próprios, conta com uma equipe contínua, capacitada e coesa. Também que o aparato tecnológico atende à demanda, contudo por algumas peculiaridades apresentadas necessita de alguns ajustes. O município em estudo tem apresentado um bom Índice de Gestão Descentralizada - IGD, o que presume um bom atendimento às avaliações do governo federal sob a gestão, uma vez que o IGD tem como uma de suas premissas o objetivo de mensurá-la. Quanto à capacidade política, ficou clara, a partir deste estudo, a importância do financiamento advindo do Sistema Único de Assistência Social e do IGD para que a gestão do Cadastro Único funcione de forma eficiente e atinja o seu objetivo. Dentro das capacidades políticas, percebeu-se que o conselho municipal de assistência social cumpre seu papel dentro da gestão, porém adequações quanto à participação mais efetiva de todos os membros é algo que requer certa atenção. Acredita-se que os seus resultados apontam alguns aspectos que podem ser considerados como referências aos estudos que queiram avaliar as gestões municipais do Cadastro Único. A teoria de capacidades estatais demonstrou como uma abordagem relevante, nesse tipo de avaliação e os tipos de capacidades delimitados por Pires e Gomide (2016) foram muito elucidativos para a condução desta pesquisa. Os resultados encontrados propõem uma reflexão sobre a inter-relação entre os dois tipos de capacidades apresentados por esses autores, demonstrando que há a formação de uma fronteira tênue.

**Palavras-chave:** Capacidades estatais. Assistência Social. Cadastro Único para Programas Sociais. Políticas Sociais.

## ABSTRACT

This study has as main focus understand the state capacities in the management of the Single Registry for Social Programs (Cadastro Unico) of the Federal Government. The state capacities are defined as the capacity of a State to achieve its objectives, including in multiple ways (SKOCPOL, 1985). For that, the State must be able to establish institutional arrangements, endowed with financial resources to fund an administrative apparatus capable of carrying out state action efficiently. In general, state capacities are understood as institutional arrangements that provide States with essential competencies to achieve their objectives. The Federal Constitution of 1988 was created as an administrative reform which entrusted the cities to implement the new social policies also foreseen in the new constitution. The Cadastro Único is the main instrument for access by the vulnerable population to social policies managed by the federal government, where Brazilian cities became the responsible for management, locating and registering families that fit into any social policy that the uses as a gateway. To do it efficiently, an entire apparatus must be built around its management. This apparatus is called local capacities and is defined as technical-administrative and political (PIRES; GOMIDE, 2016). In this context, the study has focus in understand the management of the Cadastro Único for social programs of the Federal Government, in the municipality of Campo Belo MG, from the technical-administrative and political dimensions of state capacities. To achieve the objectives, a case study was built, through a qualitative research with a descriptive approach. The collected information was analyzed using the content analysis method. Regarding the technical and administrative capacities, it was observed that the management under study works in its own buildings, with a continuous, trained and cohesive team. It was observed that the technological apparatus is enough, however due to some peculiarities presented they need some adjustments. The city has a study that has presented a satisfactory Index of Decentralized Management - IGD, which assumes a good attendance to the evaluations of the federal government under the management, since the IGD has as one of its premises, the objective of measuring it. Analyzing political capacity, it became clear from this study, the importance of funding from the Unified Social Assistance System and the IGD so that Cadastro Unico management works efficiently and achieves its objective. Within the political capacities, it was noticed that the city council of social assistance fulfills its role within the management; however, some adjustments regarding the more effective participation of all members requires special attention. It is believed that its results point out some aspects that can be considered as references, for studies that want to evaluate the city management of Cadastro Unico. The theory of state capacities has shown itself to be a relevant approach in this type of evaluation and the types of capacities defined by Pires and Gomide (2016) were very elucidative for conducting this research. The results found propose a reflection on the interrelationship between these two types of capacities presented by these authors, showing that there is the formation of a fine border line.

**Keywords:** State capacities, Social Assistance, Single Registry for Social Programs, Social Policies.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

- Figura 1 - Ligação entre Capacidades Estatais e Cadastro Único para Programas Sociais.....65
- Figura 2 - Capacidades técnico-administrativas e políticas na gestão do Cadastro Único..... 137

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Histórico da Assistência Social no Brasil de acordo com as constituições republicanas .....	29
Quadro 2 - Ações Socioassistenciais .....	41
Quadro 3 - Função dos conselhos de assistência social em cada âmbito de governo .....	43
Quadro 4 - Trajetória Inicial do Cadastro Único .....	47
Quadro 5 - Gestão e função de cada ente perante o Cadastro Único .....	52
Quadro 6 - Programas usuários que selecionam os seus beneficiários a partir do Cadastro Único .....	56
Quadro 7 - Programas usuários do Cadastro Único para fins de monitoramento .....	57
Quadro 8 - Distribuição de Famílias Cadastradas .....	58
Quadro 9 - Compreensão dos fatores de multiplicação para cálculo do IGDM .....	62
Quadro 10 - Condições para se ter índice atribuído a 0 .....	63
Quadro 11 - Condições para se ter índice atribuído a 1 .....	63
Quadro 12 - Perfil do Município de Campo Belo - MG .....	69
Quadro 13 - Levantamento do Índice de Gestão Descentralizada Municipal e valores de recursos disponibilizados .....	110
Quadro 14 - Controle de Resultados do IGD e deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social .....	125
Quadro 15 - Fiscalizações sofridas pelo município e as deliberações do conselho .....	132
Quadro 16 - Capacitação dos conselheiros municipais de assistência social .....	134
Quadro 17 - Pontos Fortes da Gestão do Cadastro Único no município em estudo x Capacidades Estatais .....	140

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1.1</b>	<b>Objetivos</b> .....	14
<b>1.1.1</b>	<b>Objetivo geral</b> .....	14
<b>1.1.2</b>	<b>Objetivos específicos</b> .....	14
<b>1.2</b>	<b>Justificativa</b> .....	14
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	17
<b>2.1</b>	<b>Capacidades Estatais</b> .....	17
<b>2.2</b>	<b>Breve Histórico dos Direitos Sociais no Brasil</b> .....	25
<b>2.2.1</b>	<b>Políticas Públicas de Transferência de Renda</b> .....	35
<b>2.2.2</b>	<b>Sistema Único de Assistência Social</b> .....	38
<b>2.3</b>	<b>Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal</b> .....	45
<b>2.4</b>	<b>Índice de Gestão Descentralizada</b> .....	59
<b>2.5</b>	<b>Capacidades Estatais na Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais</b> .....	65
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	69
<b>3.1</b>	<b>Contextualização do Ambiente de Estudo</b> .....	69
<b>3.2</b>	<b>Caraterização da Natureza da Pesquisa</b> .....	70
<b>3.3</b>	<b>Coleta de dados</b> .....	71
<b>3.4</b>	<b>Procedimentos para a análise de resultados</b> .....	72
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	74
<b>4.1</b>	<b>Capacidades Técnico-Administrativas</b> .....	75
<b>4.1.1</b>	<b>Estrutura Administrativa</b> .....	76
<b>4.1.2</b>	<b>Estrutura física</b> .....	77
<b>4.1.3</b>	<b>Estrutura tecnológica</b> .....	78
<b>4.1.4</b>	<b>Atendimento ao usuário</b> .....	82
<b>4.1.5</b>	<b>Recursos Humanos</b> .....	85
<b>4.1.6</b>	<b>Índice de Gestão Descentralizada: aplicação de recursos e mecanismos de fiscalização</b> .....	100
<b>4.2</b>	<b>Capacidades Políticas</b> .....	114
<b>4.2.1</b>	<b>Gestão compartilhada</b> .....	115
<b>4.2.2</b>	<b>Participação social e mecanismos de fiscalização e controle na gestão local do Cadastro Único</b> .....	119
<b>4.3</b>	<b>Inter-relações entre Capacidades Técnico-Administrativas e Políticas na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais</b> .....	136
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	143
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	147
	<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS</b> .....	159
	<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS</b> .....	161
	<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS</b> .....	163
	<b>APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS</b> .....	164

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste em um estudo voltado para a melhor compreensão das capacidades estatais na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal.

Dentro do Estado, estão inseridas as instituições e a burocracia, elementos capazes de rumar o desenvolvimento econômico e social de uma nação. Para que o Estado consiga desenvolver-se, faz-se necessário que esteja dotado de algumas capacidades. O conceito geral das capacidades estatais surgiu, a princípio, com estudos voltados à origem e formação do Estado, enfatizando sua capacidade em conquistar, manter e gerir conflitos internos e externos dentro de um território, criando formas de desenvolvimento da sociedade como um todo. Posteriormente, os estudos sobre capacidades estatais voltaram-se para a compreensão da ação estatal, na tentativa de vislumbrar se os Estados têm conseguido atingir de forma satisfatória seus objetivos almejados. Todavia a ação do Estado se dá por meio das políticas públicas, que se constituem por meio de atores, instrumentos e processos, que são elementos qualificadores de Estado na produção de políticas públicas.

Percebe-se, então, que as capacidades estatais fortalecem a autonomia do Estado no que diz respeito à sociedade, uma vez o Estado tem a prerrogativa de adotar uma política que atenda a sua necessidade, repercutindo em uma implementação mais condizente à sua realidade.

Para Skocpol (1985, p. 17), a capacidade estatal é definida como “a capacidade de um Estado para realizar objetivos de transformação em múltiplas esferas”. Deste conceito, subtede-se que as capacidades estatais vão além das práticas de formulação e implementação de políticas públicas, por meio das quais os Estados podem criar formas que provoquem o desdobramento desses processos em múltiplas esferas, ou seja, aos demais entes federados que compõem os Estados.

Contudo, para que o Estado faça acontecer o desdobramento deste processo, em suas esferas subjacentes, ele deverá ser dotado de recursos financeiros, advindos das suas formas de arrecadação, para custear um aparato administrativo especializado, bem como outros atributos que se fizerem necessários. Em suma, o Estado deverá ser capaz de constituir arranjos institucionais, para que sua ação seja realizada de forma eficiente, atingindo, assim, os seus objetivos.

Nesta perspectiva, as capacidades estatais passam a ser entendidas como arranjos institucionais que municiam os Estados das competências essenciais para a consecução de seus objetivos. Dentro dos arranjos institucionais, estão inseridos atores e interesses de

diversos tipos, por meio dos quais as políticas públicas são moldadas e implementadas (GOMIDE; PIRES, 2014).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 assegurou a prestação de alguns serviços sociais a fim de efetivação de direitos sociais. Com a posterior regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1991 (LOAS), várias políticas previstas pela constituinte passaram a entrar em vigor. Neste período, ocorreu também uma reforma constitucional que trouxe uma descentralização político-administrativa, a qual promoveu os municípios, estados e o distrito federal à condição de ente federado, descentralizando a gestão de políticas públicas sociais.

Em 2001, surgiram os primeiros programas de transferência de renda, posteriormente, em 2003, criou-se o Programa Bolsa Família - PBF, o qual unificou todos os programas existentes, tornando-o o eixo articulador da política de assistência social brasileira. Como forma de organizar a Assistência Social, a partir da LOAS, criou-se o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, partindo de um modelo de gestão participativa, que articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, isto é, municípios, estados e a União.

Como o PBF é um programa de transferência de renda voltado às famílias, suas composições, condições e estratégias de sobrevivência e a sua natureza transversal, pelas condicionalidades (educação e saúde), resultaram na necessidade de um Cadastro Único que fosse composto de informações de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Criou-se, então, no ano de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, cuja gestão é descentralizada e compartilhada entre o Ministério da Cidadania, Caixa Econômica Federal, estados e municípios.

Atualmente, o Cadastro Único - CadÚnico - é o principal instrumento de acesso da população vulnerável às políticas sociais geridas pelo governo federal, sendo oportunizada aos possíveis beneficiários 40 programas federais. No entanto, dentro da gestão, os municípios exercem a função de identificar as famílias pobres, entrevistá-las, registrar e atualizar os dados em formulários específicos (sistema on-line) e verificar sempre a integridade de tais dados.

No âmbito municipal, a gestão do Cadastro Único não depende apenas da capacidade técnica de desenvolvimento de um software capaz de sistematizar as informações prestadas pelos usuários, durante a entrevista social, que resultará na formulação e implementação das políticas sociais, mas necessita também de algumas capacidades de cunho político e de coordenação institucional. Essas capacidades, segundo Pires e Gomide (2016), podem ser entendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político.

Pressupõe-se que os arranjos institucionais integram o ambiente político e municiam o Estado de capacidades para que cumpra os seus objetivos. Percebe-se que, a partir do pacto-federativo, os municípios passaram a ser protagonistas, na implementação das políticas públicas sociais no Brasil, portanto devem possuir fortes capacidades institucionais locais a fim de que cumpra seu objetivo de forma efetiva.

O Cadastro Único, para os Programas Sociais do Governo Federal, constitui-se como um arranjo institucional, por meio do qual se garante a efetividade de diversas políticas sociais. Todavia, para que a implementação do Cadastro Único aconteça de forma eficiente, todo um aparato deve ser construído em torno de sua gestão. Esse aparato denomina-se capacidades locais. De acordo com Gomide e Pires (2014), essas capacidades locais são definidas como técnico-administrativas e políticas. Considera-se como capacidades técnico-administrativas, presentes na gestão Cadastro Único, as políticas de recrutamento e capacitação de recursos humanos atuantes na gestão, bem como a estrutura física e tecnológica. Por capacidades políticas, entende-se que abarcam três dimensões, sendo elas: político-representativa; controles horizontais e participativa (GOMIDE; PIRES, 2014).

Nesta perspectiva, o presente estudo objetivou compreender a gestão do Cadastro Único, para os programas sociais do Governo Federal, no município de Campo Belo MG, a partir das dimensões técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais. Para tanto, realizou-se um estudo de caso, na cidade de Campo Belo, no estado de Minas Gerais. Foram coletadas informações sobre os aspectos dentro da gestão do Cadastro Único, no município em estudo, a partir das dimensões técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais definidas por Gomide e Pires (2014).

Tais informações proporcionaram o entendimento dessas capacidades estatais, na gestão do Cadastro Único, evidenciando a importância desses arranjos locais na efetividade da implementação das políticas públicas sociais.

Por fim, após a conclusão dos objetivos do estudo, ficou claro que, na gestão do Cadastro Único, as dimensões técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais não se apresentam claramente separadas, mas apresentam fronteiras tênues entre si.

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.1 Objetivo geral**

Compreender a gestão do Cadastro Único, para os programas sociais do Governo Federal, no município de Campo Belo MG, a partir das dimensões técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

- a) Analisar a estrutura física e tecnológica em torno da gestão do Cadastro Único no município;
- b) Compreender e descrever as políticas de recursos humanos (recrutamento e contratação de pessoal) e qualificação de pessoal do município em estudo, visando à importância desses atores em sua atuação;
- c) Descrever os mecanismos de fiscalização, averiguação de informações e controle de resultados realizados pelos gestores locais e demais atuantes do Cadastro Único para com os seus usuários;
- d) Compreender a aplicabilidade e o cumprimento da legislação federal que envolve a gestão do Cadastro Único no município de Campo Belo;
- e) Compreender o papel do conselho municipal de assistência social - CMAS - em relação ao Cadastro Único no município em estudo.

## **1.2 Justificativa**

O Cadastro Único é um dos principais mecanismos de acesso da população vulnerável às políticas sociais geridas pelo governo federal. O processo de cadastramento e a conduta da equipe de trabalho envolvida na gestão afetam o acesso, não apenas ao Cadastro, como também uma série de políticas públicas. Neste contexto, distorções e imprecisões podem resultar na reprodução de desigualdades sociais em nosso país.

Compreende-se de forma clara que os municípios têm por responsabilidades, na gestão do Cadastro Único, além da identificação das famílias pobres, a realização de entrevistas e inserção das informações no sistema on-line. Eles possuem autonomia, para organizar esses procedimentos, que devem ser realizados com cautela para que não resulte em exclusão (ou

inclusão) de famílias que (não) têm potencial de elegibilidade para algum programa. A fidedignidade das informações coletadas é um dos fatores essenciais para a efetividade das políticas sociais (DIREITO *et al.*, 2016).

Conforme destaca Bichir (2016), a discricionariedade pode estar presente no papel dos municípios na implementação do Cadastro Único, principalmente, na ação dos técnicos (entrevistadores), o que pode resultar na exclusão de famílias potencialmente elegíveis aos programas sociais ofertados pelo Governo Federal, que utilizam o Cadastro Único como forma de entrada.

Percebe-se que, para que o Cadastro Único funcione de forma efetiva, uma potente coordenação federativa deve sustentá-lo, uma vez que, por meio dele, faz-se acontecer a intersectorialidade das políticas públicas que o utilizam como acesso (DIREITO *et al.*, 2016).

Desta forma, justifica-se a importância de um estudo sobre os arranjos institucionais utilizados por um município, que possam compreender as capacidades técnico-administrativas e políticas envolvidas na gestão. Acredita-se que um estudo, que busca compreender as capacidades técnico-administrativas, poderá elucidar como é realizada a capacitação dos recursos humanos envolvidos na gestão do Cadastro Único, proporcionar resultados que diminuam os riscos de exclusão presentes neste momento de implementação.

O Cadastro Único passou, nos últimos anos, por uma grande expansão, sendo via de acesso às principais políticas sociais brasileiras. Em razão dessa rápida expansão, as equipes locais que trabalham na gestão do CadÚnico não foram preparadas de forma satisfatória para atuarem no atendimento ao cidadão. Essa falta de preparo diz respeito à prestação de informações acerca dos programas, que aumentaram em termos quantitativos. Esse fato pode também resultar em problemas de exclusão de possíveis beneficiários aos programas. Neste aspecto, aponta-se a necessidade de uma reavaliação e o fortalecimento das capacidades locais para o alcance da eficiência em tal problemática.

No que tange às capacidades políticas envolvidas em torno da implementação das políticas públicas, o Cadastro Único conta em sua gestão com a importante atuação do Conselho Municipal de Assistência Social, o qual é também composto por representantes da sociedade civil, indo de encontro à dimensão participativa e político-representativa das capacidades políticas. Esse conselho é responsável por fiscalizações e controle da gestão do Cadastro Único, o que remete à dimensão de controles horizontais inseridos nas capacidades políticas. Tais dimensões, além de implicar a consolidação do Estado Democrático de Direito Brasileiro, permitem a execução de uma gestão eficiente no Cadastro, reduzindo o risco de fraudes, pagamentos indevidos (a pessoas que não necessitam), dentre outros. Logo um



estudo voltado a essa perspectiva pode promover melhorias, na atuação desse conselho, resultando em maior eficiência do mecanismo informacional.

Contudo vale ressaltar que a composição da gestão do Cadastro Único é envolvida por atores de diversos tipos, os quais trabalham sob foco da produção de políticas públicas. Por esse motivo, o Cadastro Único demandará a configuração de um arranjo institucional específico.

Nessas perspectivas, um estudo, afim de compreender a gestão do Cadastro Único, para os Programas Sociais do Governo Federal, no município de Campo Belo, MG, a partir das dimensões técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais, pode fundamentar ações que contemplem o fortalecimento de tais capacidades, presentes nos municípios, em torno da implementação do Cadastro Único, garantindo assim a efetividade das políticas públicas que dele se utilizam.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico se encontra organizado de forma que, em sua primeira seção, traz o cerne deste trabalho que são as capacidades estatais, em que se abordaram os conceitos, suas interações com as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, a partir das dimensões técnico-administrativas e políticas, de acordo com os estudos de Gomide e Pires (2014), que foram utilizados como base de sustentação teórica para o cumprimento dos objetivos propostos neste estudo.

O segundo tópico consiste em um breve resgate histórico dos direitos sociais no Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação em 1991. Subdividindo este tópico, apresentam-se as políticas públicas de transferência de renda, demonstrando sua importância dentro da política de assistência social, apresentando-se em seguida, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Outro tópico consiste no Cadastro Único, para programas sociais do governo federal, contemplando toda a sua trajetória até os dias atuais e sua importância para o acesso dos cidadãos às políticas sociais brasileiras. Em seguida, apresenta-se a IGD - Índice de Gestão Descentralizada - que vem como forma de complementar o Cadastro Único, ressaltando-se sua importância como estimulador das capacidades estatais no âmbito municipal.

Como fechamento do referencial teórico, com a finalidade de demonstrar a ligação entre objetivos e tema deste estudo, apresenta-se um tópico, o qual, por meio de um esquema, explica como as capacidades estatais podem estar presentes na gestão do Cadastro Único, para programas sociais, a partir das dimensões técnico-administrativas e políticas, delineadas por Pires e Gomide (2016).

### 2.1 Capacidades Estatais

A literatura aponta que os estudos em torno das capacidades estatais emergiram, nos anos de 1980 (GRISA *et al.*, 2017), em que as ciências sociais comparativas demonstraram interesse em se estudar as ações do Estado de forma geral (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985).

No Estado, segundo Grisa *et al.* (2017), encontram-se as instituições e a burocracia, ambos os elementos são capazes de direcionar o desenvolvimento econômico e social de uma nação. O desenvolvimento do Estado está intimamente ligado às suas capacidades, o que se denomina capacidades estatais (GRISA *et al.*, 2017).

De acordo com Gomide e Pires (2014), a primeira geração de estudos acerca das capacidades estatais baseou-se em análises de processos históricos sobre a construção do Estado. Neste processo, o conceito de capacidades estatais ligava-se à capacidade do Estado em formar e manter a ordem, em um território, por meio de várias práticas, como arrecadação tributária, gerir um aparato de defesa e coerção, manter um sistema judiciário de forma que a ordem e a soberania territorial fossem mantidas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Essa primeira geração de estudos quanto às capacidades estatais enfocaram estudos que dimencionassem as formas com que o Estados administrariam seus conflitos internos e externos, por meio de sua soberania, bem como as formas de desenvolvimento da sua sociedade como um todo (GOMIDE; PIRES, 2014).

Uma segunda geração de estudos conceitua as capacidades estatais, a partir das habilidades que os Estados, que já passaram pela condição de formação inicial, possuem para atingir de forma satisfatória seus objetivos (MATTHEUS, 2012). Em suma, os estudos iniciais, envolvendo os conceitos de capacidades estatais, procuravam destacar o papel do Estado como detentor do poder de tomada de decisão, enfatizando assim sua autonomia à condução de seus objetivos (PIRES; GOMIDE, 2016).

Segundo Gomide e Pires (2014), o Estado alcança seus objetivos, por meio de suas políticas públicas, as quais são constituídas por atores, instrumentos e processos. Tais elementos qualificam o Estado na produção de políticas públicas (SKOCPOL *et al.*, 1985).

Ressalta-se que as capacidades estatais garantem ao Estado a possibilidade de posicionamento quanto aos seus objetivos em favor de toda a sociedade e não apenas de determinadas glebas possuidoras de interesses próprios (GRISA *et al.*, 2017).

Para Pereira (2014), a capacidade estatal consiste-se numa forma de fortalecer a autonomia do Estado, pois permite que ele adote determinada política, de acordo com a sua necessidade, atribuindo-se à sua escolha uma forma racional, resultando em uma implementação mais coerente à sua realidade.

Bertranou (2015) define a capacidade estatal a partir do termo aptidão. Segundo o autor, as instituições públicas se utilizam da aptidão, que consiste em capacidades, sendo elas: recursos humanos, recursos organizacionais e interorganizacionais, legitimidade, dentre outros, que, em conjunto, fazem com que essas instituições alcancem seus objetivos referentes aos cidadãos. Segundo Bertranou (2015), o que mensura a capacidade do Estado são esses recursos humanos, organizacionais e interorganizacionais presentes em suas instituições.

Skocpol (1985, p. 17) destaca que a capacidade estatal é definida como “a capacidade de um Estado realizar objetivos de transformação em múltiplas esferas”. Esse conceito leva ao

entendimento de que as capacidades estatais vão além das práticas utilizadas pelos Estados, para formular e implementar políticas públicas, devendo ainda o Estado criar mecanismos para que tais práticas sejam desdobradas em múltiplas dimensões. Consideram-se múltiplas dimensões, ou múltiplas esferas, os demais entes federados que compõem o Estado (DIREITO *et al.*, 2016).

Novas capacidades podem surgir, por meio do repasse de atribuições de forma coordenada e articulada a atores estatais e não estatais locais (MATTHEUS, 2012). Com a integração desses novos atores subnacionais, segundo Gomide e Pires (2014, p. 125), “possibilitam a combinação de direcionamento central com flexibilidade na ponta, reforçando processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas”.

Kajaer, Hansen e Thomsen (2002) elucidam que, para um Estado funcionar, mesmo em condições mínimas, ele deverá ser dotado de recursos financeiros advindos da arrecadação de seus tributos, de um aparato administrativo especializado e de outros atributos. Entretanto o Estado deverá ser dotado, segundo Direito *et al.* (2016, p. 148), da “capacidade de gerar arranjos estatais, envolvendo o empoderamento de autoridades locais, ligações com atores externos, entre outros”.

Segundo Gomide e Pires (2014, p. 21), as capacidades estatais passam a ser entendidas como “arranjos institucionais que dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos”. Esses arranjos institucionais compõem o que se denomina como ambiente político-institucional, no qual estão inseridos atores e interesses de diversos tipos, como as burocracias presentes em cada tipo de ente federado, parlamentares e demais membros do Estado. Baseado nesses atores e interesses, as políticas públicas são moldadas e implementadas (GOMIDE; PIRES, 2014).

De forma sintética, acerca da capacidade política, Pires e Gomide (2016, p. 20) a remetem às habilidades que o Executivo possui para “expandir canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos”.

As instituições públicas se arranjam em torno das políticas (GOMIDE; PIRES, 2014). Elas se organizam, de acordo com Gomide e Pires (2013, p. 14), “[...] com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle”.

Segundo Gomide e Pires (2014, p. 21), “cada política pública alcançará resultado proporcional a seu arranjo de implementação o qual envolve regras, processos e mecanismos”. Neste sentido, conforme Bertranou (2015, p. 39), “a capacidade, então, não é refletida nos resultados, mas na existência dessas condições para a obtenção de resultados”.

Em outra vertente, percebe-se que o conceito de capacidades possui relação estreita com o conceito de governança. Nas palavras de Rhodes (1996, p. 652), “governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições ao exercício do poder e à organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada”. Segundo Huerta (2008), instituições públicas e privadas, bem como a sociedade de forma geral, relacionam-se entre si e essa relação se torna algo essencial para a efetividade das ações governamentais.

Conforme relata Offe (2009, p. 12), “a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade [...]”.

Gomide e Pires (2014) definem que a interação de governança e capacidades estatais é indeterminada e aberta, pois depende intimamente dos atores envolvidos, bem como suas condutas e papéis exercidos e ainda suas formas de interação. Nesta linha, no que diz respeito à governança e capacidades estatais, as formas de interação entre atores, a exemplo da interação entre grupos sociais com a burocracia estatal, tendem a contribuir, para que as ações do Estado, por meio das políticas públicas, tornem-se mais efetivas (GOMIDE; PIRES, 2014).

De acordo com os autores como Gomide e Pires (2014, p. 126), “na análise dos arranjos institucionais das políticas públicas estaria uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais”. Neste sentido, a análise das capacidades estatais consiste na compreensão dos impactos causados nos governos pela interferência de influências internas e externas. Tais impactos podem causar capacidades ou incapacidades que podem ou não influenciar no processo de formulação e implementação de políticas governamentais (SOUZA, 2007).

Verifica-se, então, que, de acordo com Stein e Gugliano (2017, p. 176), “o conceito de capacidades estatais abarca múltiplas dimensões, em função de ter incorporado concepções teóricas diversas na tentativa de melhor precisá-lo”. Ressalta-se, porém que esse conceito é bem amplo e, por meio dele, torna-se possível o entendimento das atividades dos governos, bem como da sua interação com a sociedade e também com a economia, possibilitando uma visão dessa interação por meio de diversos ângulos (STEIN; GUGLIANO, 2017).

Destaca-se que o cerne do termo capacidades estatais, para a formulação e implementação das políticas públicas, está definido pelo neoinstitucionalismo histórico (SKOCPOL *et al.*, 1985). Esse termo possibilita que, mesmo diante de influências externas e internas, o Estado possui autonomia relativa, garantindo-lhe um universo particular para o desempenho de suas capacidades ainda que este seja suscetível a tais influências (BICHIR, 2015). Sendo assim, quanto mais isoladas das influências externas estiverem as capacidades estatais, mais eficazes serão os processos de formulação e implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 1995).

Segundo Repetto (2003, p. 28), “dois temas ocuparam o centro da agenda política e acadêmica, nos últimos anos da América Latina, reformas pendentes na política social e a necessidade de aumentar as capacidades fundo estatais para a administração geral da coisa pública”.

De acordo com Leite e Fonseca (2011, p. 100), “desde a década de 1980, vêm ocorrendo mudanças, na formulação e na implementação de políticas públicas, em escala mundial, na direção de uma maior descentralização administrativa”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 assegurou a prestação de alguns serviços sociais, a fim de efetivação de direitos sociais, que, por meio das políticas públicas, tornam-se realidade (GOMES; FERREIRA; AMANCIO, 2017). Neste contexto, a forma pela qual o Estado cumpre seu papel de provedor dos direitos sociais, por meio das políticas públicas, relaciona-se às suas capacidades estatais utilizadas no processo, as quais o tornam mais ou menos eficiente no desempenho dessa missão (BOSCHI; GAITÁN, 2012; GOMIDE; PIRES, 2014; STEIN, 2015).

Por meio da constituinte, o Estado brasileiro mostrou-se comprometido em fazer acontecer uma gama de conquistas a seus cidadãos as quais advêm de direitos sociais, econômicos e culturais. A democracia passa, assim, a ser a base do ambiente institucional brasileiro. A junção das conquistas, bem como da democracia, traz à tona algumas novas peculiaridades inerentes ao ambiente político-institucional brasileiro em torno da elaboração e da implementação de políticas públicas (SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010). As peculiaridades desse novo ambiente político-institucional são elencadas por Silva, Lopez e Pires (2010), como três sistemas, sendo eles o representativo, ligado à atuação dos representantes eleitos, bem como os burocratas ocupantes do topo das instituições em cada ente federado; o participativo, que contempla as diversas formas de participação social, nas fases do ciclo de políticas públicas, seja por meio de conselhos, audiências públicas, dentre muitas outras

formas; e o terceiro sistema denominado como de controles, permite a fiscalização dos atos estatais, podendo ser internos ou externos.

A Carta Magna de 1988 trouxe, segundo Bichir (2016), a grande transformação das políticas públicas, passando a ser geridas de forma descentralizada, por meio de redistribuição de recursos e de funções a instâncias regionais, principalmente aos municípios. Neste sentido, conforme relata Bichir (2016, p. 55), “[...] estados e municípios passaram a ser responsáveis pela execução e gestão de políticas e programas definidos no nível federal; e, finalmente, governos transferiram a organismos não estatais a provisão de serviços sociais”.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, segundo Arretche (2002), um ciclo de transformações iniciou-se nas políticas sociais, especificamente, na forma de implementação, em que se aplicou uma descentralização de competências entre os entes municipais, estaduais e federal, todos voltados ao suprimento de políticas sociais.

Ainda, segundo Arretche (2002, p. 29), “as mais variadas formas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal”.

Os municípios possuem liberdade política e fiscal, para construir sua agenda de políticas de forma emancipada da agenda federal, pois os municípios são entes federados independentes (ARRETCHE, 2004). Arretche (2004) acrescenta que os governos municipais possuem autonomia, para criar sua agenda do campo social, sendo essa autonomia garantida em Lei.

Para que se tornem efetivos os resultados das políticas e para que elas sejam de qualidade, as capacidades institucionais locais são fundamentais (BICHIR, 2016). Trata-se, segundo Bichir (2016, p. 50), “particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal”.

De acordo com Bichir (2015, p. 12):

Por ‘capacidades estatais’ entende-se aqui a habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes.

Para Pierson (1995), os recursos administrativos e financeiros são importantes capacidades estatais, pois que subsidiam as intervenções, por meio das políticas.

De forma mais específica, Pires e Gomide (2016) elucidam que a capacidade estatal está na maneira com que se formulam e implementam as políticas públicas por meio de arranjos. Logo destacam-se dois arranjos, os quais se consideram essenciais: técnico-administrativo e político (PIRES; GOMIDE, 2016).

Para Bichir (2016, p. 117):

O conceito de capacidades abarca dimensões técnicas e administrativas tais como existência de órgãos e agências com autoridade e alguma autonomia para formulação e implementação; disponibilidade, perfil e capacitação de recursos humanos; disponibilidade de recursos financeiros; instrumentos de regulação e transferência de recursos e também dimensões políticas e relacionais [...]; construção de coalizões de apoio e formas de construção de legitimidade para as agendas propostas.

Na visão de Bertranou (2015), as capacidades técnicas consistem em entendimentos sobre as atividades fins das entidades públicas. Os recursos administrativos estão inclusos nessas capacidades técnicas, pois são eles que garantem os subsídios para que a atividade- fim de determinada entidade se cumpra.

Já as capacidades institucionais baseam-se nos mecanismos legais, os quais regulamentam o desenvolvimento dos trabalhos de uma entidade pública. Esses mecanismos legais direcionam as práticas políticas e funcionam como um guia para os atores inseridos na entidade, para que trabalhem no atingimento de seu objetivo (GOMIDE; PIRES, 2014).

As capacidades técnico-administrativas compreendem as funções exercidas pelos burocratas para que as políticas se tornem realidade. Para tal, as funções devem ser exercidas de forma coordenada, padronizada e com o olhar voltado ao alcance de metas propostas (GOMIDE; PIRES, 2014). Trata-se de arranjos técnico-administrativos e político englobados dentro de arranjos político-institucionais (PIRES; GOMIDE, 2016).

Para Coutinho (2013, p. 1), o arranjo político-institucional é “o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Pires e Gomide (2016) complementam que os arranjos devem ser compreendidos, a partir de três dimensões: político-representativa, controles horizontais e participativa. A dimensão político-representativa está diretamente ligada à governabilidade. Para que aconteça de forma eficiente, o Estado deve estar dotado de recursos humanos qualificados e de recursos financeiros e administrativos, devendo esses ser desdobrados pelo Executivo Federal aos demais entes federados envolvidos



(PIRES; GOMIDE, 2016). Nesta dimensão, está inserido o desafio de produzir políticas nacionais em sistema federativo.

Na segunda dimensão denominada pelo autor como controles horizontais, estão diretamente relacionados às práticas de fiscalização, de combate à corrupção e também às formas de transparência que o Estado utiliza para divulgar seus atos aos cidadãos de forma geral (PIRES; GOMIDE, 2016). A terceira dimensão denomina-se como participativa, que implica a participação social como uma capacidade da qual o Estado deve-se utilizar para obter êxito na formulação e implementação das políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016). O fato de o Estado brasileiro estar inserido, em um sistema federado, juntos o governo federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios exercem um papel importante nas políticas públicas, cuja dimensão engloba também a participação social, nos três níveis de governo citados, por meio de conselhos, audiências, conferências, dentre outras formas, que muito contribuem para a efetividade das ações estatais (PIRES; GOMIDE, 2016).

De forma sintetizada, para Coutinho (2013, p. 1), as “[...] capacidades técnico-administrativas estão associadas à dimensão de efetividade, e capacidades políticas estão associadas à dimensão de legitimidade”.

Ressalta-se que, para que se tornem efetivos os resultados das políticas e para que sejam de qualidade, as capacidades institucionais locais são fundamentais (BICHIR, 2016). Essas capacidades locais se definem, segundo Bichir (2016, p. 50), “particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal”.

O processo de formulação e implementação de políticas públicas em si compreende a ligação entre a forma de gestão do poder executivo federal com os instrumentos de controle, participação social, bem como os arranjos institucionais (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017).

Segundo Souza (2010, p.4):

Nota-se que o conceito de capacidade do Estado [...] incorpora dimensões políticas, institucionais, administrativas e técnicas, ressaltando que ‘o enfoque das capacidades estatais não implica assumir que as políticas foram bem-sucedidas em seus resultados, mas sim avaliar a capacidade de provisão das políticas’.

Conforme Gomide e Pires (2014) relatam, o grande desafio da administração pública brasileira consiste em produzir políticas nacionais, em sistema federado, no qual os municípios se inserem. Segundo Gomes, Ferreira e Amâncio (2017, p. 90), “para que esse

ente expresse possuir capacidade estatal de formulação de políticas sociais, por exemplo, deve indicar suas ações, em termos econômico-financeiros e institucional-administrativos, bem como nas dimensões sociais e políticas”.

Observa-se que realmente a Constituição Federal de 1988 trouxe um grande avanço no que tange às políticas públicas, principalmente, as de cunho social. Contudo houve um processo de evolução, ao longo dos anos, que culminou nessa constituinte, cujo tópico, a seguir, ainda que de forma breve, busca demonstrar esse processo.

## **2.2 Breve Histórico dos Direitos Sociais no Brasil**

As lutas por direitos sociais tiveram uma longa trajetória. Segundo Pereira (2012a), fez-se necessário o desenvolvimento de alguns meios que fossem capazes de garantir a proteção aos trabalhadores, para reduzir a exploração dessa classe.

No Brasil, o histórico de lutas por direitos sociais iniciou-se, durante o período da república velha, as maiores organizações se encontravam dirigidas por grandes oligarquias rurais, sendo a essência da economia brasileira, nessa época, a exportação do café. No período da primeira guerra, o Brasil se viu obrigado a produzir certos produtos, o que implicou a industrialização, pois não conseguia importar alguns produtos em razão do período de instabilidade em que se encontrava ( SOUZA; DERISSO, 2017).

Esse início da industrialização, segundo Souza e Derisso (2017), trouxe a necessidade de novas maneiras de divisão do trabalho e de organização social, o que desestabilizou o governo vigente, em termos políticos, já que a crescente classe trabalhadora os pressionava por meio de greves e rebeliões.

Tais pressões se ligavam, segundo os mesmos autores, ao descontentamento advindo por parte dos produtores rurais, ora excluídos da política denominada “café com leite”, a qual unia cafeicultores paulistas e criadores de gado mineiros, que exerciam autoridade sobre o governo central.

Esse descontentamento, conforme Cury (1984), fez eclodir a Revolução de Trinta, a qual contou com várias forças diferentes, compostas como relata Cury (1984, p. 8), por “segmentos de classe bastante heterogêneos, formadas pela oligarquia regional, dissidências paulistas, camadas médias, tenentes, burguesia industrializante e mesmo oligarcas depostos”.

A Revolução de Trinta resultou com a elevação de Getúlio Vargas ao governo brasileiro, iniciando o processo histórico de relações sociais no país (BEHRINH; BOSCHETTI, 2008).

Até esse momento, Sposati (2007) declaram que entre os anos de 1930 a pobreza no Brasil não era tratada como uma questão social, mas como uma anomalia particular de cada cidadão.

Sposati (2007) afirmam que:

[...] os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a assistência social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem-estar, assistência social, traz, via de regra, esta trajetória inicial unificada (SPOSATI, 2007, p. 42).

A partir da década de 30, com a promulgação da Constituição de 1934, Passos (2010) assinala que as políticas sociais passaram a ter certa prioridade para o governo brasileiro. Nessa época, o Estado teve seu principal avanço, no processo de industrialização, passando a operar, por meio de um Estado empresário, suprimindo a população de bens e serviços e também, por meio de um Estado de Bem-Estar Social, que passou a observar e ouvir mais as reivindicações do povo (PASSOS, 2010).

No advento dessa carta magna de 1934, o então presidente da república brasileira, Getúlio Vargas, já iniciava um ciclo de mudanças com relação ao Estado quanto às relações trabalhistas em que se criou, nesse momento, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e também a Carteira de Trabalho (CIOFFI, 2008).

O governo de Getúlio Vargas tratava as questões sociais, em torno das relações de trabalho, segundo Behrinh e Boschetti (2008). A carteira de trabalho representaria o documento da cidadania, por meio da qual seus portadores garantiriam direitos perante suas relações trabalhistas nela registradas.

Ocorreu também a regulamentação referente a acidentes de trabalho. Foram garantidos alguns benefícios, como seguro desemprego, auxílio doença, licença maternidade e, ainda, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões, os quais garantiriam coberturas em caso de velhice e também em caso de morte (CARVALHO, 2008).

Percebe-se que boa fatia dos benefícios sociais dessa época estava interligada à questão do trabalho, assim sendo, aqueles que não possuíam o vínculo empregatício estariam excluídos de tais direitos sociais, bem como os trabalhadores rurais que se encontravam a par desses direitos, uma vez que eram voltados aos trabalhadores urbanos (COUTO, 2006).

Salienta-se que, mesmo o Brasil ser antes de 1930 considerado um país rural, o qual satisfazia a elite dominante da época e direcionado ainda ao exterior, de que dependia econômica e culturalmente, criaram-se algumas prestações de serviços básicos, as quais contemplavam direitos sociais e, principalmente, a regulamentação das relações de trabalho. Percebe-se, no entanto que tais avanços se deram, em meio às reivindicações de trabalhadores e, ao mesmo tempo, sob as expressões populistas e desenvolvimentistas do governo de Getúlio Vargas (PEREIRA, 2012a).

Dentre a gama de políticas sociais da época, a legislação trabalhista se exibia em destaque, porém não cumprida na forma como deveria. Deste fato resultou a ineficiência da Assistência Social, naquele contexto, constatando-se que ela ainda possuía caráter fragmentado não estando ainda definida e organizada (COUTO, 2008).

Neste cenário, houve tentativa de organização no campo da Assistência Social. A partir do Decreto-Lei. Nº 525, em 1º de julho de 1938, Getúlio Vargas instituiu o Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS (CARVALHO, 2008).

O dito Decreto-Lei dispunha-se da seguinte forma:

[...] utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos, quer pelas entidades privadas, para o fim de diminuir ou suprir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza e pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma de desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam (IAMANOTO; CARVALHO, 2007 apud CARVALHO, 2008, p.16).

Segundo Carvalho (2008), o CNSS não chegou a ser um órgão em desempenho pelas práticas clientelistas nele inseridas, tendo seus trabalhos incorporados pela Legião Brasileira de Assistência.

A Legião Brasileira de Assistência, também conhecida como LBA, foi criada, em 1942, para realizar a unificação das políticas sociais (FREITAS; GUARESCHI, 2014).

A LBA tinha como funções:

1. Executar seu programa, pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada;
2. Congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover, por todas as formas, serviços de assistência social;
3. Prestar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo;
4. Trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil (IAMANOTO; CARVALHO, 2007 apud CARVALHO, 2008, p.16).

Sua estrutura administrativa era condizente com a estrutura do Estado brasileiro daquela época, ou seja, o Estado Novo. Sua base nacional era composta por uma comissão central, a qual era responsável por planejar e orientar procedimentos de trabalhos a serem executados em todo o Brasil. A essa comissão central também se incumbia a tarefa de manter auxílios contábeis, estatísticos bem como mecanismos de controle (FONSECA; ALMEIDA, 2016).

As demais estruturas se estendiam aos âmbitos estaduais e municipais. As comissões estaduais eram responsáveis pela assistência moral, sanitária, educacional e econômica; as comissões municipais colocavam em prática os trabalhos de assistência nos municípios, em concordância com as instruções da instância estadual que operavam na cartilha da comissão nacional (FONSECA; ALMEIDA, 2016).

A idealizadora da LBA foi a senhora Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas, a qual representava essa entidade em âmbito nacional. No âmbito municipal, havia a instrução de que o cargo de presidente da comissão deveria ser ocupado por uma mulher de demonstrasse um público espírito cívico. Ressalta-se que a indicação a esse cargo viria da comissão estadual, com observância do gestor municipal (FONSECA; ALMEIDA, 2016).

Como ressaltam Freitas e Guareschi (2014), a LBA, por ser conduzida pela esposa de Getúlio Vargas, Senhora Darcy Vargas, a velha e ultrapassada política dos favores e da bondade persistia, isso fazia que o papel então assumido pelo Estado fosse exercido pelas entidades filantrópicas (FREITAS; GUARESCHI, 2014).

Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 55).

Desta forma, o campo da assistência social foi se desenvolvendo, em prol da busca da satisfação das necessidades daqueles mais vulneráveis, o que vinculou o desenvolvimento desse campo ao assistencialismo, porém despersonalizado de direitos sociais (COUTO, 2015). Couto (2015, p. 666) define que “foi nesse movimento contraditório que a política de assistência social foi se materializando, tanto juridicamente quanto um sistema único, reclamável pela população”.

Para Pereira (2012a), essa contradição, na formação da política de assistência social brasileira, evidencia-se, por meio da seguinte comparação: enquanto, nos países capitalistas

centrais, as políticas sociais foram alcançadas, por meio da camada operária sob as bênçãos das democracias burguesas, no Brasil, as políticas sociais surgiram, em uma ditadura, sob a proteção da burguesia.

O quadro abaixo, que continua na próxima página, elucida de maneira sintética a evolução da Assistência Social, conforme disposta em cada Constituição Republicana até o advento da Constituição Federal de 1988.

Quadro 1 - Histórico da Assistência Social no Brasil de acordo com as constituições republicanas.

(Continua)

<b>Constituição</b>	<b>Assistência Social</b>
<b>1891</b>	“Art. 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados. § 1º - Suspendem-se: a) por incapacidade física ou moral”.
<b>1934</b>	“Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 34) A todos cabe o direito de prover a própria subsistência e a de sua família, mediante trabalho honesto. O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência”. “Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar”(…).
<b>1937</b>	Art. 127 - (...) Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole”. Art. 136 - O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito à proteção e solicitude especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa”.

Quadro 1 - Histórico da Assistência Social no Brasil de acordo com as constituições republicanas.

(Conclusão)

Constituição	Assistência Social
1946	<p>“Art. 145 - A ordem econômica deve ser organizada, conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.</p> <p>Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social”. “Art. 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores: XV - assistência aos desempregados”.</p>
1967	<p>“Art. 167 - A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Poderes Públicos (...). § 4º - A lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência”.</p>
1988	<p>“Artigo 203 - a assistência social será prestada a quem dela precisar, independente de contribuição à seguridade social e tem por objetivo a prestação à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção de integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, bem como a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.</p>

Fonte: adaptado de Carvalho (2008).

Percebe-se que todos os artigos constitucionais organizados, no quadro acima, demonstram que as preocupações governamentais acerca das políticas sociais relacionavam-se com as questões de relações de trabalho, em que somente a constituição de 1967 destaca a proteção ligada às famílias.

O governo do Presidente Juscelino Kubitschek - JK, compreendido entre os anos de 1956 a 1961, foi marcado pelo famoso plano de metas, que propunha um crescimento econômico e social para o Brasil em cinco anos. Contudo, durante esse governo, as políticas sociais ficaram em segundo plano, comprovando mais uma vez a contradição presente no desenvolvimento dessa gama de políticas, uma vez que o governo do presidente JK era republicano e democrático (PEREIRA, 2012a).

Entende-se que o referido plano de metas, criado por JK, fracionava a administração pública em duas vertentes, uma econômica e outra social. Porém a essência da opção desenvolvimentista adotada pelo então governo contemplava a ideologia que seria mais conveniente potencializar o desenvolvimento econômico que tentar minimizar as desigualdades sociais (ABU-EL-HAJ, 2005).

Avalia-se que as conclusões que havia no mandato JK, segundo o que elucida Cardoso (1977), eram as seguintes: se o desenvolvimento econômico fosse acelerado, a desigualdade poderia ser suportável e amenizada com o passar dos tempos, ao passo que, caso não se direcionassem recursos adequados ao desenvolvimento econômico, as práticas distributivas acarretariam na proliferação da pobreza.

Consequente ao governo JK, após a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart (Jango) assumiu a presidência do Brasil, em meio a vários problemas econômicos, como inflação galopante, dívida externa pesada e baixa produtividade. Jango então implementou a chamada Reforma de Bases, a qual se estruturava por duas vertentes, uma emergencial e outra relevante. As políticas sociais estavam integradas na vertente emergencial que se voltava à melhoria das condições sociais, por meio do abastecimento de alimentos, erradicação do analfabetismo, dinamização do mercado de trabalho e ainda pretendia-se colocar em prática uma reforma agrária (ABU-EL-HAJ, 2005).

Destaca-se que, no que tange às questões sociais, durante esse governo, deu-se mais ênfase, sem dúvida, às questões da redistribuição de terras, por meio de uma reforma agrária, atendendo os anseios das demandas sociais, o que juntamente com outros motivos culminaram na deposição do presidente João Goulart pelo golpe militar em 1964 (ABU-EL-HAJ, 2005).

Após o golpe militar em 1964, instaurou-se, no Brasil, um período de ditadura militar, que passou a utilizar as políticas sociais como forma de equiponderar a forma arbitrária com que foram caçados os direitos políticos e civis pelo então governo ditador (PEREIRA, 2012a).

Nesse período, o Estado brasileiro continuava com avanços em questões desenvolvimentistas, por meio da indústria e do crescente número de empresas estatais, em virtude do chamado ciclo econômico internacional. Essa perspectiva desenvolvimentista fez com que, nesse momento, o Brasil tivesse um setor produtivo bastante fortalecido, afastando-se recessões que, no mesmo período, determinados países da América Latina atravessavam (PEREIRA, 2012a). Na verdade, tal perspectiva protelou a crise que viria mais tarde, por volta do ano de 1974 (ABU-EL-HAJ, 2005).



Esse desenvolvimentismo acelerado, principalmente, no setor industrial, ocorreu de forma bastante acentuada (OLIVEIRA, 2010). Em razão de esse avanço do setor industrial, as políticas desenvolvimentistas, prosseguidas pelo governo militar, colidiram diretamente com a crise do Petróleo em 1974, fazendo com que o Brasil também adentrasse em uma recessão econômica (FAGNANI; BRAGA; SILVA, 1989).

Neste contexto, surgiram algumas pressões por mudanças, advindas de sindicatos, partidos de oposição e movimentos sociais urbanos. Tais seguimentos queixavam-se das más condições de vida que a população estava vivenciando, pelo crescimento desordenado da indústria adicionado aos efeitos provocados pela crise do Petróleo em 1974. As pressões também se ligavam às lutas pela redemocratização do Estado. Em suma, a população almejava um novo olhar para a questão social (FAGNANI; BRAGA; SILVA, 1989).

De acordo com Cardoso Júnior e Jaccoud (2009), cada sociedade estrutura seu tratamento acerca das questões sociais, a partir dos problemas peculiares, que acontecem num determinado tempo histórico de reivindicações. Ressalta-se que cada sociedade tem suas características, o que justifica tal afirmação.

Nesse sentido, percebe-se que as questões sociais, no Brasil, nesse período de Ditadura Militar, relacionava-se bastante com as questões ainda ligadas à proteção do trabalhador brasileiro e tais lutas eram advindas desse contexto (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2009).

Foi justamente nesse sentido que as formas de proteção social foram implementadas. Na década de 1970, a Previdência Social passou por algumas intervenções a fim de aumentar a cobertura de atendimento ao cidadão. Tais intervenções vieram no sentido de se flexibilizar as formas de atendimento, propiciando possibilidades de coberturas por alguns benefícios independentes de contribuição, ou seja, benefícios de caráter assistencialista (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2009).

Uma conquista importante também foi, em 1971, pela criação Prorural/Funrural (Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural), o qual concedia direito aos trabalhadores rurais que trabalhavam em regime de economia familiar a fim de possuir uma aposentadoria e/ou pensão, em caso de morte independente de contribuições à previdência social (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2009).

Nos anos de 1972 e 1973, a previdência social passou a abarcar também os trabalhadores autônomos e domésticos, mas mediante prévia contribuição. No entanto os trabalhadores informais ainda continuavam sem cobertura. Nesta vertente, criou-se, em 1974, a Renda Mínima Vitalícia (RMV), a qual compreendia a concessão de renda mínima ao idoso

que se encontrava em condições de vulnerabilidade social e não possuía mais condições de prover sua subsistência por meio do trabalho. Tal benefício garantia um certo amparo à velhice (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2009).

Contudo, no governo militar, esses avanços, em termos de seguridade social, emergiram na tentativa de melhorar a insatisfação que imperava naquele determinado momento, em que o país vivia, mas percebe-se que os avanços foram, em termos apenas de seguridade social, não se levando em conta as demais questões sociais da época.

Couto (2008) considera que uma porção a mais de reconhecimentos de direitos sociais, bem como o crescimento das políticas sociais surgiu em um contexto de duas ditaduras (1937-1945 e 1964-1984). Os movimentos sociais e de trabalhadores desempenharam importante papel em tais conquistas (COUTO, 2008).

As lutas continuaram até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, sem dúvida, deu mais ênfase ao assunto, sendo batizada como Constituição Cidadã (PASSOS, 2010). Nesse momento, segundo Freitas e Guareschi (2014, p. 148), “a assistência social foi reconhecida como política pública no Brasil”. A carta magna de 1988 garantiu direitos sociais, a exemplo da educação, moradia, lazer e segurança aos trabalhadores; concedeu a regulamentação das relações trabalhistas, garantiu também direitos sistematizados ao cidadão pela seguridade social que compõe a saúde, a previdência social e a assistência social (PASSOS, 2010). Sposati (2009, p. 14) considera que “a inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora”. Estima-se que a Constituição Federal de 1988 garantiu a proteção social acima da proteção do vínculo de relações trabalhistas (SPOSATI, 2009).

A Constituição Federal de 1988 elenca, segundo Abreu *et al.* (2014, p. 282), “a Assistência Social como política da seguridade social, a qual garante assistência a todo cidadão que dela precisar”

De acordo com o artigo 194 da Constituição Federal, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Ainda, de acordo com o artigo 194, em seu parágrafo único, a seguridade social deve organizar-se, voltando-se para os seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de

participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, coparticipação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

Na visão Sposati (2018), o fato de a Constituição Federal de 1988 ter elencado a seguridade social demonstrou de forma explícita a responsabilidade do Estado sobre ela. Percebe-se que a carta magna descreve a execução da política de seguridade social, por meio do que se denomina tripé: saúde, previdência e assistência social, que subentende que a política se desdobra por meio de três políticas sociais (SPOSATI, 2018).

A Constituição Federal de 1988 trouxe também a descentralização das políticas sociais, a qual proporcionou o desenvolvimento de estruturas, para coordenar tais políticas, a fim de assegurar consonância e parâmetros gerais aos mecanismos de implementação, garantindo assim que os objetivos das políticas fossem alcançados (ABRUCCIO, 2005; ARRETCHÉ, 2002; GOMES, 2009 apud BICHIR, 2016). De acordo com a nova constituinte, ocorreria aos governos subnacionais a incumbência de dispor sobre o formato e conteúdo das políticas; os estados e municípios teriam como missão a execução e a gestão das políticas e programas estabelecidos pelo governo federal e, por fim, a provisão de serviços sociais seriam remetidos por parte dos governos a órgãos não estatais (ALMEIDA, 2005).

Porém, segundo Arretche (2009), a Constituição Federal de 1988 propôs em seu texto o repasse de recursos a entes federados alheios à união, como os estados e municípios, mas não delegou responsabilidades sobre políticas sociais.

Arretche (2004, p. 22) aclara que “qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento”, entretanto os entes não eram obrigados a implementá-las (ARRETCHÉ, 2004).

Conforme elucida Arretche (2004), o modelo trazido pela Constituinte de 1988 culminou em competências concorrentes entre uma grande gleba de políticas sociais existentes, na década de 1990, fazendo com que a descentralização dessas políticas naquele momento fosse caracterizada, segundo relata Leite e Fonseca (2011, p. 103), como “caótico, lento, insuficiente ou mesmo inexistente”.

De acordo com Colín, Pereira e Gonelli (2013, p. 9), “foram cinco anos de debates, pressão e negociação no Congresso e no Governo Federal para a sanção, em 7 de dezembro de 1993, da Lei nº 8.742, que regulamentou a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado”. A Lei Orgânica de Assistência Social -LOAS - foi

promulgada, em 1993, com a finalidade de regulamentar a Constituição Federal de 1988 no que diz respeito à Assistência Social (CAMPELLO; NERI, 2013).

Ela trouxe ao Estado Brasileiro o reconhecimento de sua responsabilidade pela política pública de Assistência Social, dando início a uma das mais belas trajetórias de política social no Brasil (CAMPELLO; NERI, 2013).

A LOAS, em seu artigo 1º, propõe a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Trata-se de uma política social não contributiva, com a finalidade de prover o básico; é realizada por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Segundo Monnerat e Souza (2011, p. 45), a LOAS [...] “prevê os mínimos sociais aos cidadãos, realizando-se por meio de um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade para garantir as necessidades básicas”.

A LOAS trouxe à realidade mudanças conceituais, estruturais e novas relações interinstitucionais e intergovernamentais. Os cidadãos que viviam em situação de miserabilidade passaram de assistidos ou favorecidos para usuários ou beneficiários (MONNERAT; SOUZA, 2011).

Muitos obstáculos surgiram, na implementação da LOAS, que, por longos anos, permaneceu como intencionalidades e não como um mecanismo precursor que organizaria a prestação de serviços assistenciais à sociedade (MONNERAT; SOUZA, 2011).

### **2.2.1 Políticas Públicas de Transferência de Renda**

A Constituição Federal de 1988 trouxe novos apontamentos no que tange ao financiamento e condições da proteção social brasileira, a qual propunha um rompimento com as práticas edificadas durante o período militar (1964 - 1985). Percebe-se que a seguridade social passou a abarcar novas regras institucionais, as quais elencavam critérios de financiamento e também de universalidade para o acesso aos programas sociais (COSTA, 2009).

Todavia os primeiros dez anos que sucederam a promulgação da Carta Magna de 1988, no que diz respeito à Assistência Social, transcorreu-se sinalado por práticas assistencialistas. Ocorriam também ações segmentadas, fragmentadas e desarticuladas, que se davam por meio de programas. Tais programas, pela disparidade social, presente nos municípios brasileiros, tornavam-se pouco eficientes pelas formas como eram implementados (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

Na década de 1990, ocorreu a criação de alguns programas os quais faziam parte das primeiras glebas de práticas de transferência de renda implementados no Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (BICHIR, 2016). Segundo Bichir (2016, p. 51), “esses programas passaram por um início de processo de nacionalização e padronização no governo FHC (1995-2002)”.

Surgiram, nesse momento, alguns programas federais, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação, Auxílio Gás e o PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Nesse mandato, tais programas eram fragmentados e com o olhar voltado para os indivíduos (BICHIR, 2016).

Esses programas, segundo Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 9), “se mostraram insuficientes para a implementação da assistência social como política pública e, ainda, subalternizavam e culpabilizavam as famílias e indivíduos pelas situações vivenciadas”.

Outro problema encontrado nesses programas é que eles possuíam cadastros próprios de identificação e caracterização das famílias de baixa renda, o que dificultava o trabalho do governo federal em localizar as famílias que se enquadravam em seus critérios de elegibilidade. As informações acerca dos beneficiários desses programas eram dispostas de forma descontraída (WORLD WITHOUT POVERTY - WWP, 2018), correndo o risco, assim, de não se atingir o disposto no artigo 4º da Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), o qual garante o atendimento universal a todos os cidadãos que dela precisarem

No ano de 2003, o combate à desigualdade social elencou as propostas do governo de Luís Inácio Lula da Silva, presidente eleito nesse ano. Nessa perspectiva, sua agenda pública de governo voltou-se a esta temática, o que traçou novos rumos à Assistência Social no Brasil (MONNERAT; SOUZA, 2011).

Em dezembro de 2003, realizou-se a IV Conferência Nacional de Assistência Social, sendo considerada um divisor de águas da política pública de assistência, pois deliberou um novo modelo de gestão para a área (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013). Desta conferência, segundo Monnerat e Souza (2011, p. 46) [...] “se define uma nova agenda com diretrizes objetivas em relação à organização desta arena setorial”. No ano de 2004, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS - com o objetivo de reconstruir a política de assistência social, por meio de programas intersetoriais, dando fim às práticas clientelistas e assistencialistas que, por longos anos, permearam a área de Assistência Social no Brasil (MONNERAT; SOUZA, 2011). Ressalta-se que, em 02 de janeiro de 2019, por meio do

Decreto nº 9.674, o Ministério do Desenvolvimento Social foi incorporado pelo Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019b).

Também, em 2003, o governo Lula criou o Programa Bolsa Família - PBF (BICHIR, 2016). O Programa Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132 e, posteriormente, convertido na Lei nº 10.386 de 2004. Com o objetivo de unificar todos os programas de transferência de renda, bem como unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda, o PBF desenvolveu-se. Tal unificação tornou mais simples o atendimento às condicionalidades do programa, que passaram a ser realizadas pelo Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, proporcionando a redução de lacunas na cobertura objetivada pelo programa (COTTA; PAIVA, 2010 apud PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

Percebe-se que o Programa Bolsa Família (PBF), além de realizar a transferência de renda direta, proporcionou aos cidadãos beneficiários o acesso a outros direitos sociais básicos, como saúde, educação e assistência social, uma vez que os beneficiários devem estar atendendo a condicionalidades ligadas a esses segmentos (PASE; MELO, 2017).

Vale ressaltar que o Programa Bolsa Família (PBF) foi implementado objetivando não somente o combate à pobreza e à fome no Brasil, mas também como proposta inovadora de intervenção Estatal no que tange às questões sociais brasileiras (PASE; MELO, 2017).

A partir do Programa Bolsa Família (PBF), o enfoque individual, o qual possuía os programas anteriores a ele, é então substituído por uma abordagem voltada às famílias que passam, agora, com o PBF a um olhar voltado às famílias, suas composições, condições e estratégias de sobrevivência. Nesse momento, ocorreu a unificação dos programas de transferência de renda (BICHIR, 2016), tornando o Programa Bolsa Família “eixo articulador da política de Assistência Social” (BICHIR, 2011, p. 44). O PBF elevou os programas de transferência de renda a um novo patamar (BICHIR, 2016).

Segundo Bichir (2016, p.51), “[...] importantes decisões políticas e novos arranjos gerenciais contribuíram para a construção de um programa nacional de transferência de renda com grande cobertura e focalização sob a responsabilidade do MDS”.

Ainda, em 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, por meio da Resolução CNAS ° 145/2004, um novo texto para a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

O cerne da Política Nacional de Assistência Social consiste na criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (MONNERAT; SOUZA, 2011). Essa política direcionou, segundo Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 9) [...], “os eixos estruturantes para a

implantação do SUAS no país. Sua operacionalização e implantação se deu, a partir da aprovação pelo Conselho Nacional da nova Norma Operacional Básica do SUAS (Resolução CNAS nº 130/2005) ”.

### **2.2.2 Sistema Único de Assistência Social**

Para que se consolidasse o Sistema Único de Assistência Social, uma longa trajetória foi percorrida, o que Garcia (2009, p. 12) chama de [...] “amadurecimento da Política de Assistência Social, no campo estatal entre 1993 e 2003, quando de sua aprovação na Conferência Nacional de Assistência Social ”.

A Lei Orgânica de Assistência Social trouxe a previsão da implementação de um arranjo nacional descentralizado, baseado no Sistema Único de Saúde (SUS), porém voltado à assistência social (COUTINHO, 2013).

Colin, Pereira e Goneli (2013) asseveram que o Sistema Único de Assistência Social - SUAS - nasceu em 2005 a partir da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). O Sistema Único de Assistência Social abarca, em sua nova forma de gestão, questões como financiamento público, a partir do qual dispõe de repasses continuados e transferências regulares gerenciadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social -FNAS, para os Fundos de Assistência Social dos estados, Distrito Federal e dos municípios (COLIN; PEREIRA; GONELI, 2013).

O SUAS apresenta-se como uma base sustentadora, para a execução de um sistema público de caráter democrático e participativo, que atua por uma gestão descentralizada, em termos político-administrativos, bem como por parcerias com a sociedade civil (COLIN; PEREIRA; GONELI, 2013).

O Sistema Único de Assistência Social organiza-se, por meio de compartilhamento de responsabilidades dentre entes federados, bem como organismos participativos e descentralizados (MONNERAT; SOUZA, 2011). Por meio do SUAS, criou-se, segundo Monnerat e Souza (2011, p. 46), “práticas de informação, monitoramento e avaliação, assegurando co financiamento com repasse automático de recursos”.

Então, no aspecto de estrutura de gestão, conforme explana o Ministério do Desenvolvimento Social:

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio,

articulação e coordenação de ações. Os estados, por sua vez, assumem a gestão da assistência social dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas na Norma Operacional Básica (NOB/Suas). No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao Suas: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais (BRASIL, 2005, p. 175).

De acordo com Monnerat e Souza (2011, p. 46), “o SUAS tem como principais pressupostos a territorialidade, a descentralização e a intersetorialidade”. Esse sistema promove a articulação entre a descentralização e a intersetorialidade, focando sempre na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos de determinado território (SIMÕES, 2009). Neste cenário, as políticas sociais são articuladas para chegar até os cidadãos (BRASIL, 2009).

A gestão das políticas sociais voltadas ao combate da desigualdade social ganhou destaque dentre as tendências da nova gestão pública. Nesta perspectiva, o SUAS veio como uma estrutura de gestão quanto à assistência social. Pautado nas diretrizes de universalização, participação e descentralização, desenvolveu-se dentro dos limites da gestão do governo Brasileiro (LOPES; RIZZOTTI, 2013).

Os termos gestão pública, sistema único e proteção social, unidos, constituem os fundamentos da metodologia de implantação da política de assistência social no Brasil (LOPES; RIZZOTTI, 2013).

Conforme relatam Monnerat e Souza (2011, p. 46), “os principais objetivos do SUAS são a garantia da proteção social como forma de conquista da autonomia, do acesso a serviços e benefícios, da sustentabilidade e do protagonismo de cada cidadão”.

A respeito da proteção social:

O SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros (BRASIL, 2011).



Nesta perspectiva, segundo Monnerat e Souza (2011, p. 46), “estabelecem-se cinco princípios referentes à essa proteção: matricialidade sociofamiliar, territorialização, proteção proativa, integração à Seguridade Social e a integração das políticas sociais e econômicas”.

Conforme destaca a Política Nacional de Assistência Social - PNAS - a matricialidade sociofamiliar refere-se ao lugar central ocupado pelas famílias, sendo elas o núcleo social fundamental para que todas as ações e prestações da política de assistência social se tornem efetivas. Para que a proteção social seja efetiva, ela deve estar o mais próximo possível do cotidiano da vida das pessoas, pois nele se apresentam as vulnerabilidades e riscos vivenciados por cada cidadão. Neste sentido, faz-se necessário então relacionar as pessoas e seus territórios, constituindo assim o princípio da territorialização. O princípio de proteção proativa se dá, sobretudo, no campo da proteção social básica na condição de conjunto de ações capazes de reduzir a ocorrência de riscos e a ocorrência de danos sociais. O princípio de integração à Seguridade Social reafirma que a rede de proteção social brasileira se compõe da previdência social, da saúde e da Assistência Social, que devem manter entre si relações de completude e integração, com a análise da incidência de riscos sociais à população brasileira. A integração das políticas sociais e econômicas tem como objetivo articular as políticas socioeconômicas setoriais, com vista à integração das políticas sociais para o atendimento das demandas de proteção social e enfrentamento da pobreza (BRASIL, 2004).

O quadro, a seguir, contempla as ações socioassistenciais, para fins de entendimento conceitual, funções, atuação e gestão.

Quadro 2 - Ações Socioassistenciais.

<b>Conceito</b>	Conjunto de serviços destinados à superação de situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza ou da falta de acesso a serviços públicos e a direitos sociais.
<b>Público- alvo</b>	Famílias ou indivíduos em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, que vivenciam violações de direitos (violência física, psicológica, sexual e negligência). Os serviços socioassistenciais também se destinam àqueles atingidos por situações de emergência e calamidade pública ou removidas de áreas de risco, preventivamente.
<b>Local de prestação do serviço</b>	A família deve procurar, em seu município, o Centro de Referência da Assistência Social (Cras) - para a proteção básica, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas) - para a proteção especial.
<b>Órgão Superior Responsável</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Secretaria Nacional de Assistência Social

Fonte: adaptado do Ministério do Desenvolvimento Social (2018).

Couto (2009) afirma que o CRAS - Centro de Referência e Assistência Social e o CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social - são o Estado na condução da política da assistência social. Tais organizações são o cerne da vigilância socioassistencial, pois localizam as famílias e indivíduos, em situação de vulnerabilidade, em áreas caracterizadas como sendo de risco social (COUTO, 2009).

Segundo Colin, Pereira e Gonelli (2013), a vigilância socioassistencial possibilita ao Sistema Único de Assistência Social ações voltadas, por meio de diagnósticos que contemplem a realidade local, à formulação de métodos preventivos e também oferecimentos que assegurem proteção social às famílias vulneráveis por meio de serviços, renda e benefícios.

As informações inseridas na vigilância socioassistencial compreendem as vulnerabilidades e riscos sobre as famílias e indivíduos e, em uma outra vertente, os serviços, renda e benefícios disponibilizados no território (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

A busca contínua das famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade é fundamental para que a vigilância socioassistencial seja eficiente. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal se consagra como um valioso instrumento na sistematização da situação das famílias, pois trata seus perfis realizando sua correlação com as ofertas disponibilizadas. O Cadastro Único proporciona um mapeamento da situação real das famílias, apontando os riscos existentes, ou seja, os que a colocam na condição de vulnerabilidade social (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

Bartholo, Mostafa e Osório (2018) destacam que o Cadastro Único contempla as informações de famílias e cidadãos elegíveis a praticamente todos programas, benefícios e serviços assistenciais do Sistema Único de Assistência Social.

Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 53) destacam que:

Alguns instrumentos são particularmente importantes para a vigilância socioassistencial e para subsidiar o aprimoramento da gestão integrada, como o Censo Suas, o Prontuário Suas e o Registro Mensal de Atendimento (RMA). Além destes, o Sistema de Consulta e Extração de Dados do CadÚnico (CECAD) também constitui aplicativo de importante domínio e utilização, pela área de vigilância socioassistencial, pois permite a consulta, seleção e extração de dados do CadÚnico para análises e diagnósticos.

Dentro da gestão do SUAS, no que tange à deliberação, os conselhos de assistência social se fazem muito importantes, pois cada um tem sua função determinada (BRASIL, 2004). O Quadro 3, que se segue, nas páginas a seguir, elucida algumas funções de cada conselho em seu âmbito federativo.

Quadro 3 - Função dos conselhos de assistência social em cada âmbito de governo.

<b>Conselho Nacional de Assistência Social - CNS</b>	Atuar como instância de recurso dos Conselhos de Assistência Social; deliberar sobre as regulações complementares a esta Norma; atuar como instância de recurso da Comissão Intergestores Tripartite;
<b>Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS</b>	Aprovar a Política Estadual de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do SUAS, e as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social; acompanhar e controlar a execução da Política Estadual de Assistência Social; aprovar o Plano Estadual de Assistência Social e suas adequações; aprovar o Plano Integrado de Capacitação de recursos humanos para a área da Assistência Social ; zelar pela efetivação do SUAS; aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas de Assistência Social, alocados no Fundo Estadual de Assistência Social; aprovar critérios de partilha e de transferência de recursos estaduais destinados aos municípios; aprovar o plano de aplicação do Fundo Estadual de Assistência Social e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos; assessorar os Conselhos Municipais de Assistência Social na aplicação de normas e resoluções fixadas pelo CNAS; atuar como instância de recurso que pode ser acionada pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; aprovar o Relatório do pacto de Gestão.
<b>Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS</b>	Aprovar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Estadual de Assistência Social na perspectiva do SUAS, e as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social; acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social; zelar pela efetivação do SUAS; aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas de Assistência Social, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social; aprovar o plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos; aprovar o Relatório Anual de Gestão; inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de âmbito municipal.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2004).

De acordo com o quadro anterior, percebe-se a importância do papel dos conselhos, em cada ente federado, uma vez que são de suma relevância em termos de arranjos políticos para o bom desempenho do SUAS.

Ressalta-se que o SUAS passou a fazer parte da agenda prioritária do governo federal, em 2011, a partir do Plano Brasil sem Miséria, possibilitando um aumento de recursos por esse ente para com a rede de programas e serviços descentralizada aos municípios brasileiros (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

De acordo com Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 10), “após uma etapa inicial de implementação, o SUAS ganha visibilidade no mundo jurídico pela Lei nº 12.435/2011 - que alterou a LOAS - e já atingiu uma capilaridade que supera, inclusive, o processo observado em outras políticas”. A Lei nº 12.435 foi promulgada, em 07 de dezembro de 2011, como forma de alterar alguns pontos da Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 2011). Os objetivos da Assistência Social Brasileira, a partir desta lei, dispõe-se da seguinte forma:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 2011).

Na visão de Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 102), “A CF, a LOAS e o SUAS conferiram, no país, institucionalidade, organicidade e comando único das ofertas no campo da assistência social, consubstanciadas em um arcabouço legal e normativo próprio”.

O Sistema Único de Assistência Social tem demonstrado resultados satisfatórios. No ano de 2013, oito anos após sua implementação, quase 100% dos municípios brasileiros já se encontravam aptos à gestão do sistema. Esse resultado garante a gestão descentralizada, utilizada no Cadastro Único e também, no Programa Bolsa Família, pois assegura a prestação de serviços socioassistenciais às famílias (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

Neste sentido, Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 62) enfatizam que o “Sistema Único de Assistência Social, o Bolsa Família e o Cadastro Único exercem papel muito importante para a consolidação de modelo de proteção social eficiente no Brasil”.

Segundo Garcia (2009), quando se olha para a trajetória do Sistema Único de Assistência Social, vislumbram-se os avanços e desafios percorridos e, portanto é de grande relevância a ampliação de alianças em torno dessa perspectiva.

Quantos aos objetivos propostos pela NOB/SUAS, observa-se que o Cadastro Único para Programas Sociais é o principal mecanismo, para promover a vigilância socioassistencial, pois sistematiza todas as informações necessárias para que tal vigilância ocorra de forma eficiente, guiando assim as ações estatais.

### **2.3 Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal**

A implantação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal foi um grande avanço no que tange à proteção social no Brasil. A implantação ocorreu, a partir do ano de 2001, por meio do Decreto 3.877. Surgiu no momento em que o governo passou a colocar em prática os programas de transferência de renda, com o fim de enfrentamento da pobreza e diminuição das desigualdades sociais, garantindo proteção social aos que necessitarem (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

A integração de recursos tecnológicos às políticas públicas possui relevância em sua na gestão, pois possibilita maior controle, centralidade nos processos sendo importante potencial estratégico. Permite também uma visão mais ampla pelas informações bem alocadas, possibilitando mais eficácia às atuações estatais (BOGADO, 2006). O Cadastro Único para programas sociais é um instrumento tecnológico de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, com a finalidade de ser a forma pela qual esse público passa a ser obrigado a se inscrever, para que se tornem elegíveis aos programas sociais do governo federal (BRASIL, 2007).

No ano de 2001, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, “nasceu” de forma bem discreta o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (BICHIR, 2016), como já citado por meio do Decreto 3877 de 24/07/2001.

Art. 1 Fica instituído o formulário anexo, como instrumento de Cadastramento Único para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV. § 1 Fica obrigatório o uso do formulário anexo, a partir de 15 de setembro de 2001 (BRASIL, 2009).

Esse formulário anexo, segundo Farias (2016, p. 51), era “conhecido como Caderno Azul, que aliás estava em anexo ao referido decreto”.

O Cadastro Único era de responsabilidade da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência Social, sendo desenvolvido e operado pela Caixa Econômica Federal, tendo seu foco direcionado a fim de acabar com a fragmentação, dar condições de igualdade e diminuir as práticas clientelistas (FONSECA; ROQUETE, 2005). A Caixa Econômica Federal também era responsável por processar os dados do cadastro, bem como pela constituição de um Número de Identificação Social - NIS - que asseguraria a veracidade e integridade das informações ( FARIAS, 2016).

Contudo, os programas de transferência de renda, existentes nos anos de 2001 e 2002, a exemplo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e o Bolsa Escola, possuíam bases cadastrais diferenciadas para, na maioria das vezes, atender um público alvo semelhante. Com isso, não havia meios para que as coordenações dos programas identificassem, por exemplo, se uma mesma família estava sendo contemplada por mais de um programa, o que poderia derivar em inclusão de integrantes de uma mesma família em programas de mesmo cunho social. Esse fato, além de influenciar efetivamente nas políticas sociais, era contra o princípio da universalização do atendimento, uma vez que, desta forma, poderia deixar de atender outras famílias que se encontravam em situação de vulnerabilidade (W W P, 2018).

O Quadro 4, que se inicia nesta página e se estende até a próxima, descreve a trajetória inicial do Cadastro Único e é possível verificar que, em janeiro de 2002, o Cadastro Único já estava em funcionamento nas prefeituras. Todavia os municípios não receberam nenhuma forma de apoio, para o manuseio adequado do sistema, a exemplo de capacitação dos gestores (FONSECA; ROQUETE, 2018). Ademais, o Cadastro Único foi implementado de início, “sem que se configurasse como uma política de Estado que, como tal, teria de passar por algum pacto federativo, por discussões republicanas sobre as metas e por normas claras e integradas de identificação social” (FONSECA; ROQUETE, 2018, p. 22).

Quadro 4 - Trajetória Inicial do Cadastro Único.

<b>Trajetória Inicial do Cadastro Único</b>	
Mês/Ano	
Julho de 2001	Instituiu-se o formulário de cadastramento.
Setembro de 2001	Criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial para operacionalizá-lo
Dezembro de 2001	Firmou-se um contrato com a Caixa para desenvolver e operar o sistema
Janeiro de 2002	O Cadastro Único entrou em operação pelas prefeituras

Fonte: Farias (2016, p. 52), baseado em Fonseca e Roquete (2005, p. 139-140).

No governo Fernando Henrique Cardoso, as práticas de cadastramento eram organizadas sob a ótica do público a ser atingido por cada uma das políticas e pelos meios de controle social, transparência e articulação entre programas, que foram implementadas, porém sem êxito, pela descentralização da coleta de dados já realizada pelos municípios, mas sem articulação por parte do governo federal, o que fez com que, nesse momento, tais práticas não atingissem o esperado (BICHIR, 2016).

Ressalta-se que a mesma dimensão em que ocorrem as transferências de responsabilidades e de recursos por parte do governo federal aos governos subnacionais, é a dimensão da complexidade que esses governos devem possuir, em termos de coordenação, para que as diversas particularidades que contemplam as políticas públicas sejam geridas de forma articulada entre os vários níveis de governo (DIREITO *et al.*, 2016).

O Cadastro Único, enquanto um instrumento que possibilita a intersetorialidade de várias políticas, necessita de um aparato bastante fortalecido, em termos de coordenação federativa, para que seu objetivo de identificação se cumpra de forma eficiente (XIMENES, 2018).

Neste contexto, observa-se a participação das prefeituras municipais desde os primeiros momentos do cadastro, pois a gestão do programa institucionalizado, na época, denominado Bolsa Escola, dependia de forma substancial dos municípios, pois eram eles que cadastravam e indicavam ao governo federal as crianças elegíveis a tal programa. Tal ato era extremamente descentralizado e levava à ocorrência de muitos erros e inconsistências impactando até mesmo em problemas de gestão em outros programas do governo da época (BICHIR, 2016). Essa ineficiência, nesse primeiro momento, segundo Silva, Yasbek e Di



Giovanni (2007), devia-se ao fato de que, no governo Fernando Henrique Cardoso, a coleta de dados era descentralizada, ou seja, realizada pelos municípios, porém a operação e manutenção do banco de dados era centralizada na instância federal. Somente no governo Lula o Cadastro Único foi aprimorado e sistematizado (BICHIR, 2016).

Para que o Cadastro Único se mostrasse em um instrumento confiável de planejamento de políticas públicas, fazia-se necessária uma interação com os municípios, em termos de discussão, a fim de vislumbrar as deficiências existentes na operação do cadastro (FONSECA; ROQUETE, 2018). Os problemas podem ser entendidos de acordo com Fonseca e Roquete (2018, p. 21):

[...] como deficiências do sistema de informática, fragilidades do sistema de identificação social, unificação do processo de cadastramento na ponta, recursos para qualificar o trabalho de municípios com maiores dificuldades orçamentárias, o papel dos estados e regras para perseguir e medir a qualidade do Cadastro Único [...].

Conforme relata Fonseca e Roquete (2018, p. 21), “o I Seminário Nacional do Cadastro Único, em março de 2003, foi o primeiro fórum que reuniu gestores federais, estaduais e municipais para discutir as muitas facetas do processo de cadastramento”.

A partir do ano 2003, o governo federal lançou o Programa Bolsa Família, que unificou os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, ficando à parte da unificação os programas PETI e também o Agente Jovem. Nesse momento, beneficiários que não estavam inclusos no Cadastro Único passaram a sê-lo de forma gradual (BRASIL, 2004).

[...] o Cadastro Único foi uma conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo, também no campo da identificação do público-alvo, a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços. Foi uma conquista importante embora tardia, pois, quando criado, as prefeituras já tinham sido instadas a cadastrar milhões de famílias nos cadastros dos programas bolsa-escola e bolsa alimentação (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 140).

Segundo Fonseca e Roquete (2005), o governo federal trabalhou com números estrondosos a serem cumpridos, por meio de metas para que se cumprisse a unificação dos cadastros. Em um ano (dezembro de 2003 a dezembro de 2004), a meta seria unificar 6,5 milhões, sendo que, na data inicial, contava-se 3,6 milhões de famílias inscritas, a partir do programa Bolsa Família, então unificado pelos outros programas citados (FONSECA;

ROQUETE, 2005). Em resumo, com essa unificação, além de expandida a base de dados do Cadastro Único, por meio do programa Bolsa Família, segundo Fonseca e Roquete (2005), gerou também uma grande economia de recursos, girando em torno de R\$ 97 milhões, graças à diminuição de custos operacionais.

Outro fato importante, segundo Fonseca e Roquete (2018, p. 22), consistiu, em “uma consequência extraordinária do I Seminário Nacional do Cadastro Único, a constituição de coordenações unificadas de cadastramento nos estados e municípios (até novembro de 2004 eram dezoito coordenações estaduais e cerca de 1.200 coordenações municipais) ”.

No primeiro governo Lula, criou -se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. O Cadastro Único passou a atuar sob a responsabilidade do MDS, da Caixa Econômica Federal, estados e municípios brasileiros. A pasta ministerial do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tornou-se a gestora federal do cadastro, por intermédio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). A Senarc tinha como atribuições a coordenação, o acompanhamento e a supervisão de sua própria gestão, bem como a implantação e execução por manuais que demonstravam de forma clara e objetiva as regras e procedimentos do cadastro. O Ministério do Desenvolvimento Social também seria o responsável pela importante tarefa de capacitar os gestores estaduais e municipais, conduzindo e acompanhando no âmbito municipal as suas tarefas no que diz respeito à inclusão e atualização cadastral. Como definição de competências, a Caixa Econômica Federal tornou-se o Agente Operador do Cadastro Único, subsidiada pelo MDS, para desenvolver o Sistema do Cadastro Único, realizar o processamento dos dados cadastrais e ainda atribuir a cada cidadão cadastrado um Número de Identificação Social - NIS. A essa empresa pública coube também satisfazer apoio operacional aos municípios, estados e ao governo federal, auxiliando na capacitação dos gestores municipais usuários do sistema e distribuição dos formulários, sendo também responsável pelo pagamento dos benefícios ( FARIAS, 2016).

Para o entendimento da sistemática do Cadastro Único, Schimidt *et al.* (2017, p. 2) a demonstram, por meio do Programa Bolsa Família:

Para receber a assistência, que normalmente é concedida em nome da mãe da família, é necessário estar inscrito no Cadastro Único para Programas de Sociais do Governo Federal (CadÚnico - Cadastro de Programas Sociais do Governo Federal), que é administrado por Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). A aplicação é feita em pontos de atendimento do município de residência, mas a participação no programa é decidida em nível federal, de acordo com critérios específicos e disponibilidade do sistema. Tendo o

pedido aprovado, os detentores do benefício recebem um cartão de débito com o qual podem retirar o benefício em um caixa eletrônico. O valor do benefício é a soma de um valor fixo e outro que é variável de acordo com a composição familiar.

Com o passar dos anos, por decretos e portarias e, a partir da vivência do Cadastro Único, esse teve sua legislação adequada aos contextos a que se rumava sua gestão (W W P, 2018).

Nesse contexto, em 26 de junho de 2007, o governo federal, por meio do Decreto nº 6.135, dispôs de forma mais clara os objetivos, os processos, os instrumentos, a operacionalização e as competências dos entes federados envolvidos no Cadastro Único. O decreto propôs o Cadastro Único como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, sendo obrigatório para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento deste público (BRASIL, 2007).

Como ressalta Colin, Pereira e Gonelli (2013), o Cadastro Único corresponde à união de informações elementares acerca do planejamento da política de Assistência Social. Sendo assim, o governo federal conseguiu ter uma noção mais aprofundada da realidade das famílias, apontando as vulnerabilidades sociais, ameaças pessoais e sociais. Baseado nas informações adquiridas pelo Cadastro Único, Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 57-58) relatam que, por meio da “vigilância socioassistencial, é possível realizar diagnósticos que subsidiem a territorialização do Suas, o aprimoramento da relação entre demandas e ofertas e a equalização do financiamento”.

O Cadastro Único também traz, por meio de suas informações, os perfis específicos das famílias, por exemplo, as que vivem em situação de pobreza e aquelas que vivem em situação de extrema pobreza, proporcionando também informações sobre as práticas dos programas por meio de indicadores de sua eficiência (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

Para entendimento do Cadastro Único, alguns conceitos devem ser estabelecidos. De acordo com o artigo 4º do Decreto 6.135/2007, conceitua-se:

I-Família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio. II - família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I:a) aquela com renda familiar mensal **per capita** de até meio salário mínimo; ou b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos; III - domicílio: o local que serve de moradia à família; IV - renda familiar mensal: a soma dos rendimentos brutos auferidos

por todos os membros da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles percebidos dos seguintes programas: a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; b) Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; c) Programa Bolsa Família e os programas remanescentes nele unificados; d) Programa Nacional de Inclusão do Jovem - Pró-Jovem; e) Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência; e f) demais programas de transferência condicionada de renda implementados por Estados, Distrito Federal ou Municípios; V - renda familiar **per capita**: razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família (BRASIL, 2007).

No que se refere à gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o decreto 6.135 de 2007 destaca que ele corresponde a uma ação federal, porém com gestão compartilhada e descentralizada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios (BRASIL, 2007).

No dia 2 de janeiro de 2019, por meio do Decreto 9.674, o presidente Jair Messias Bolsonaro extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e criou o Ministério da Cidadania. Na estrutura desse novo ministério, encontra-se a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, a qual está encarregada da gestão máxima do Cadastro Único para Programas Sociais, função que anteriormente era desempenhada pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Ressalta-se que as atribuições da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) permanecem as mesmas, sendo essa secretaria subordinada à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2019a).

O Quadro 5, que está abaixo e continua na página a seguir, elucida a gestão descentralizada e compartilhada a qual compõe o Cadastro Único a partir dos Decretos 6.135/2007 e 9.674/2019.

Quadro 5 - Gestão e função de cada ente perante o Cadastro Único.

<b>Órgão ou ente envolvido</b>	<b>Nível do ente/órgão</b>	<b>Função</b>
Ministério da Cidadania - Secretaria Especial do Desenvolvimento Social - (Senarc)	Federal	Coordenação, supervisão, implantação, orientação (capacitação) de gestores estaduais e municipais, acompanhando todas as atividades de inclusão e atualização no cadastro.
Caixa Econômica Federal	Federal	Processa os dados do cadastro e institui a cada pessoa cadastrada o Número de Identificação Social - NIS.
Estados	Estadual	Oferece apoio técnico aos municípios, devendo também incentivar a utilização do Cadastro Único para a formulação e implementação de programas locais.
Municípios / Distrito Federal	Municipal	Identificar as famílias pobres, entrevistá-las, registrar e atualizar os dados, em formulários específicos (sistema online), verificar sempre a integridade de tais dados.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2007) e em Brasil (2019a).

Vale ressaltar a importância dos municípios na gestão, os quais devem realizar o cadastramento das famílias, por meio do preenchimento de modelo de formulário estabelecido pelo Ministério da Cidadania por meio da Senarc. O formulário contém a possibilidade de inscrição, para que cada pessoa seja cadastrada somente em uma família, sendo a ela vinculado um responsável por sua unidade, o qual, de preferência, será a mulher, que deve ter mais de 18 anos no ato do preenchimento. Tudo que a família declarar, por meio das informações, deve ser registrado no momento do cadastramento, no formulário que deverá conter as informações relativas à identificação e caracterização do domicílio; identificação e

documentação civil de cada membro da família, bem como sua escolaridade, rendimentos e sob qual forma está inserido no mercado de trabalho (BRASIL, 2007).

Ainda, o Decreto 6.135 de 2007 menciona que as “famílias com renda superior a três salários mínimos poderão ser incluídas no Cadastro Único, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação”. As informações, inseridas no Cadastro Único, deverão ser atualizadas ou revalidadas, após dois anos, a partir da data da sua última atualização, sendo que os dados constantes no cadastro são sigilosos, tendo como principal objetivo a formulação e gestão das políticas públicas (BRASIL, 2007).

Contudo, o fato de a família ser cadastrada pelos municípios não garante o direito de acesso a nenhuma política social às famílias, apenas torna o governo federal conhecedor do seu perfil socioeconômico, possibilitando assim conduzi-las ao rol de programas de transferência de renda que ele possui de acordo com o perfil vulnerabilidade diagnosticada (BICHIR, 2016).

Bichir (2016, p. 64) ressalta que “ áreas rurais remotas (assentamentos da reforma agrária, quilombos) e áreas urbanas de alto risco (como favelas) foram desproporcionalmente excluídas do Cadastro Único em seus primeiros anos de operação”. Segundo Coutinho (2013, p. 78), muitos erros de exclusão ainda precisam ser corrigidos, porém considera o Cadastro Único como “bem-sucedido porque sua margem de erro é reduzida”.

Vários avanços, em termos tecnológicos e também legais, foram realizados, ao longo do tempo, com o intuito de alcançar a qualidade total das informações contidas no CadÚnico. Um marco importante no Cadastro Único foi a implantação da Versão 7 ocorrida no ano de 2011. Essa versão garantiu maior qualidade das informações constantes no Cadastro Único, uma vez que foi disponibilizado um novo formulário integrado com outros sistemas federais capazes de realizar cruzamento de dados com tais bases. A versão 7 proporciona também um paralelo das informações do Cadastro Único com as pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - auxiliando na construção de indicadores, além de contribuir para o reparo de erros ocorridos no início do cadastro. Mais um aspecto dessa versão que se destaca é que opera, por meio de sistema operacional on-line, proporcionando agilidade no ato de inclusão (DIREITO *et al.*, 2016).

A nova versão passou a contar com um novo questionário que se dividia em 10 blocos, os quais delineavam questões que resultariam em maior conhecimento acerca das vulnerabilidades das famílias. Características do domicílio, rendimentos, grau de escolaridade e presença de pessoas com deficiência, dentre os integrantes da família, foram aspectos que

passaram a ser considerados no cadastro a partir desta versão (BICHIR, 2016). Segundo Bichir (2016, p. 65), “foram também agregados à nova versão três suplementos voltados a populações específicas: pessoa em situação de rua, famílias indígenas e famílias quilombolas”.

Ainda conforme Bichir (2016, p. 65), “a V7 teve sua implantação iniciada em dezembro de 2010 e em maio de 2012 mais de 98% dos municípios já haviam migrado para a nova plataforma”.

A portaria nº 177 de 16 de junho de 2011 definiu os procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Essa portaria se tornou importante, pois a Versão 7 trouxe mudanças e os novos procedimentos a serem adotados, principalmente, no âmbito local, onde se faz o processo de cadastramento das famílias (BRASIL, 2011).

Como visto que a gestão do Cadastro Único é descentralizada aos estados e municípios, a sua qualidade é medida, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), no qual é baseado o repasse de recursos que servirão, para apoiar os trabalhos em torno do Cadastro Único e também do Programa Bolsa Família, uma vez que caminham juntos, em cada local (BRASIL, 2006).

Farias (2016, p. 18.) elucida o Cadastro Único:

[...] mais do que uma ferramenta, é uma infraestrutura na qual escolhas e relações imbricadas no seu funcionamento influenciam diretamente no desenho e na execução das políticas sociais em todos os níveis da administração pública (federal, estadual e municipal). É uma tecnologia “viva” e em constante construção junto com novos marcos legais e institucionais das políticas sociais e com muito trabalho dos cadastradores e gestores municipais [...].

Para que aconteça seu funcionamento de forma descentralizada, os estados e municípios devem contar com uma estrutura que atenda as demandas da população. Isso deve acontecer de forma gradativa, mas em um período de tempo considerado plausível, prezando sempre o bem-estar das famílias e as suas necessidades. Presume-se também que os profissionais incumbidos das entrevistas sejam preparados, para todos os tipos de atendimento, inclusive para aqueles que são considerados especiais (BRASIL, 2011).

Os municípios e o Distrito Federal devem possuir uma equipe de trabalho qualificado e um local propício para o desenvolvimento dos trabalhos em torno do Cadastro Único. Tais trabalhos podem ser desenvolvidos nas Secretarias Municipais de Assistências Social, nos

CRAS - Centros de Referência e Assistência Social ou demais locais que atendam aos requisitos propostos pelo Ministério da Cidadania. Em relação à infraestrutura, recomenda-se que os municípios e o DF disponham de locais onde funcionem de forma contínua postos de cadastramento para as famílias que desejam se inscrever no Cadastro Único ou atualizar os dados cadastrais. Esses locais devem possuir condições mínimas, para receber a população, tais como: sanitário, acessibilidade para pessoas com deficiência, atendimento preferencial a idosos e a gestantes, água potável, entre outras. Devem dispor também de um local, para o trabalho dos digitadores, equipado com computadores com acesso à internet e impressoras; e local para o arquivamento dos formulários (BRASIL, 2011).

A formação da equipe será de responsabilidade municipal, que será formada por um Gestor/ Coordenador responsável por coordenar as atividades e a equipe do Cadastro Único. Recomenda-se que ele tenha experiência na área social, em gestão e ainda capacidade para transmitir conteúdo. O entrevistador é outro cargo que deverá compor a equipe, sendo responsável por receber as famílias, agendar as entrevistas, entrevistar (nos postos de atendimento e na residência da família, em casos de visita domiciliar) e idealmente digitar os dados coletados no Sistema de Cadastro Único. Deve possuir grau de escolaridade compatível, perfil de atendimento, boa caligrafia e conhecimento em informática. Vale ressaltar que o profissional somente poderá realizar entrevistas quando fizer a Capacitação de Preenchimento de Formulários oferecida pelo MDS ou pelo estado. A equipe, ainda, deverá ser composta por um digitador, que digitará os dados coletados no Sistema de Cadastro Único e, também, um técnico de nível superior que realizará as visitas domiciliares para a averiguação cadastral, fiscalização, tratar denúncias de irregularidade, atender e encaminhar as famílias para outros serviços. A disposição da equipe dependerá bastante da demanda do município (BRASIL, 2011).

Conforme o Ministério da Cidadania, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é oportunidade para 40 programas sociais (BRASIL, 2019). Os Quadros 6 e 7 demonstram esses 40 programas organizados de forma sistemática conforme a finalidade do seu uso (DIREITO *et al.*, 2016).

O Quadro 6 conforme Direito *et al.* (2016, p. 5):

[..] traz a lista de programas que utilizam o Cadastro Único para a seleção de seus beneficiários, classificados em cinco subgrupos, segundo o tipo de entrega feita aos beneficiários: Benefício - prestam auxílio financeiro em espécie, temporário ou por prazo indeterminado, pago com cartão do PBF ou cartão social. Nesse caso, os programas usuários devem possuir contrato próprio com um Agente Operador (geralmente instituição bancária) para



viabilizar os pagamentos. Desconto em taxas e contribuições - concedem desconto em pagamentos de contribuição previdenciária e em taxas com a finalidade de ampliar o acesso aos direitos previdenciários e a determinados serviços remunerados. Redução de taxas de crédito - oferecem acesso a taxas reduzidas de crédito com a finalidade de aquisição de bens imóveis e construção civil. Tecnologias sociais e infraestrutura - oferecem tecnologias sociais e outros meios que busquem a melhoria das condições em que vivem as famílias pobres. Serviços sociais - oferecem serviços importantes para o desenvolvimento das potencialidades das famílias pobres.

Importante lembrar que, além das políticas elucidadas no quadro, muitas outras advindas de governos estaduais e municipais são implementadas, com base no Cadastro Único, não estando inseridas neste objeto de pesquisa (DIREITO *et al.*, 2016).

Quadro 6 - Programas usuários que selecionam os seus beneficiários a partir do Cadastro Único.

<b>Subgrupos</b>	<b>Programas Sociais</b>
<b>Benefícios</b>	Auxílio Emergencial Financeiro; Bolsa Família; PETI; Bolsa Verde; Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; BPC – Benefício de Prestação Continuada.
<b>Descontos em Taxas e Contribuições</b>	Facultativo Baixa Renda; Carteira do Idoso; Isenção em Taxas de Concursos; ENEM; Telefone Popular; Tarifa Social de Energia Elétrica; Carta Social e Sistema de Seleção Unificado – SISU, ID Jovem.
<b>Redução nas Taxas de Créditos</b>	Minha casa minha vida; Programa Nacional de Crédito Fundiário e Crédito Instalação (Reforma Agrária).
<b>Tecnologias Sociais e Infraestrutura</b>	Água para todos; Cisternas; Reforma Agrária e Distribuição para Conversores de TV Digital.
<b>Serviços Sociais</b>	Serviços Socioassistenciais; Brasil carinhoso (creches); Brasil Alfabetizado; Mais Educação; Saúde na Escola; Pronatec; Programa Nacional de Assistência Técnica Rural.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Direito *et al.* (2016, p. 4).

O Quadro 7 conforme Direito *et al.* (2016, p. 5) busca-se demonstrar:

[...] o tipo de uso do Cadastro Único adotado por tais programas: Monitoramento - realizam batimentos/cruzamentos de suas bases de dados com a base do Cadastro Único, com alguma periodicidade, a fim de monitorar sua cobertura junto a esse público. Monitoramento temático - diferentemente do anterior, o monitoramento do programa não é realizado por meio de batimento/cruzamento de bases de dados, mas sim a partir da apuração do perfil socioeconômico de determinado segmento de famílias e pessoas cadastradas. Uso da rede para implementação do programa - programas que utilizam a rede de gestão descentralizada do Cadastro Único como apoio e estratégia para a própria implementação. Embora tais programas não utilizem o Cadastro Único para fins de seleção de beneficiários, ao adotá-lo para fins de monitoramento indica reconhecimento da sua cobertura e qualificação, podendo resultar em ampliação futura do uso do Cadastro Único também para seleção, como de fato vem ocorrendo em relação a algum deles.

Quadro 7 - Programas usuários do Cadastro Único para fins de monitoramento.

<b>Subgrupos</b>	<b>Programas Sociais</b>
<b>Monitoramento</b>	Benefício de Prestação Continuada; Cestas Básicas; Amparo Amigo; Crescer; Microempreendedor Individual; Luz para Todos e Passe Livre.
<b>Monitoramento Temático</b>	Programa Brasil Quilombola e Cadastro Nacional de Pessoa com Deficiência.
<b>Uso da Rede para Implementação do Programa</b>	Programa Nacional de Documentação para Mulher Trabalhadora e Pró-catador.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Direito *et al.* (2016, p. 5).

Como forma de transparência e divulgação dos atos públicos, os dados quantitativos relativos às famílias inscritas no Cadastro Único, dispostos por diversas formas, como em números de famílias, números de cidadãos, abrangência das famílias, de acordo com a renda per capita, dentre outros, são disponibilizados pelo Ministério da Cidadania, por meio do Relatório de Informações Sociais. Os dados são atualizados e disponibilizados todos os meses. Realiza-se a consulta, em âmbito nacional e/ou estadual e/ou municipal, contendo nesse último a possibilidade de pesquisar qualquer município brasileiro (BRASIL, 2019a). Segundo Fonseca e Roquete (2018, p. 23), “[...] foi inovador e muito importante, para o efetivo controle social, a iniciativa do governo federal de tornar públicos os dados agregados do cadastro único [...]”.

De acordo com Fonseca e Roquete (2018, p. 23), “o debate sobre a qualidade do trabalho de cadastramento de cada prefeitura pode trazer efeitos benéficos, pois permite que a cidadania fiscalize e influencie sua qualidade”.

Os municípios devem sempre se preocupar quanto à veracidade das informações incluídas no CadÚnico. Por meio do NIS, tais informações são identificadas, pois são a ele vinculadas e sistematizadas pelo Cadastro Único (BICHIR, 2016). Desta forma, as informações advindas dos municípios se integram às bases federais em que são vinculadas as estimativas de pobreza previamente definidas pelo MDS (COUTINHO, 2013).

Ainda, conforme o Ministério da Cidadania, tomando como parâmetro o mês de abril de 2020, o Cadastro Único encontra-se com 28.605.430 famílias cadastradas (BRASIL, 2020b).

O quadro abaixo traz um panorama nacional sobre a quantidade de inscritos em abril de 2020 no Cadastro Único, com base no critério de renda per capita (meio salário mínimo mensal). Vale ressaltar que o salário mínimo vigente em 2020 é de R\$ 1.045,00 (mil e quarenta e cinco reais).

Quadro 8 - Distribuição de Famílias Cadastradas.

<b>Renda per capita</b>	<b>Quantidade de famílias Cadastradas</b>
Até R\$ 89,00;	13.595.301
Entre R\$ 89,01 a 178,00;	2.771.605
Entre R\$ 178,01 a ½ Salário Mínimo	5.951.619
Acima de ½ Salário Mínimo	6.286.905
<b>Total das Famílias Cadastradas</b>	<b>28.605.430</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania/ Relatório de Informações Sociais (2020).

Segundo Bartholo, Mostafa e Osorio (2018), os modelos integrados de informações e políticas sociais permitem melhor coordenação, supervisão e avaliação das políticas, produzindo um ângulo capaz de indicar cidadãos que estão inseridos em cada uma delas, evitando duplicidades, além de promover estratégias que promovam a interação de programas sociais.

Com o objetivo de melhorar a qualidade de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais, estimulando os municípios a buscarem a completa eficiência, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada - IGD (BRASIL, 2016).

Como muitos municípios brasileiros, segundo Coutinho (2013), não detêm capacidade financeira para cumprirem sozinhos as obrigações que a adesão ao CadÚnico traz aos aspectos de gestão, IGD veio como forma de contribuir financeiramente com a implantação e gestão no nível local, agindo também como forma de incentivo para os municípios no momento da adesão.

## **2.4 Índice de Gestão Descentralizada**

A gestão descentralizada proporciona à União, estados, Distrito Federal e municípios a participação nos processos de tomada de decisão, por meio de estruturas colaborativas focadas na erradicação da pobreza e na exclusão social. O Pacto Federativo consolida esta gestão na Carta Magna. Por tais entes federados se firma o propósito de implementação e controle do Programa Bolsa Família, sendo ele uma transferência de renda com condicionalidades (BRASIL, 2016).

Na tentativa de incentivar a melhoria da operacionalização, realizada por meio do Cadastro Único e das capacidades institucionais e administrativas locais, o então Ministério do Desenvolvimento Social, atualmente Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019a), no ano de 2005, promulgou o Decreto nº 360, com a finalidade de injetar recursos necessários para tal questão. Tais recursos seriam destinados aos estados, municípios e Distrito Federal baseados no cumprimento de alguns critérios (BICHR, 2016).

Segundo Bartholo, Mostafa e Osorio (2018, p. 23):

No Brasil, os incentivos financeiros do governo federal aos municípios para a coleta e atualização dos dados do Cadastro Único iniciaram-se ainda em 2005, de forma embrionária, quando o governo federal passou a remunerar os municípios por cada inscrição ou atualização correta (ou seja, por cadastro integralmente preenchido) de famílias neste registro. Isto foi muito importante na fase de consolidação do Cadastro Único que, em essência, nasceu da junção de outras bases, com quesitos distintos, incompletos ou muito antigos.

Nesta perspectiva, criou-se o Índice de Gestão Descentralizada - IGD. Do ponto de vista legal, o Índice de Gestão Descentralizada - IGD - está integrado a três portarias e a uma Lei Federal. A Portaria nº 148 de 27 de abril de 2006 o instituiu. Posteriormente foi alterada pelas Portarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome nº 40 de 03/03/2008 e nº 66 de 25/01/2007. Por fim, no dia 13 de outubro de 2009, a Lei nº 12.058

tornou o IGD institucionalizado, garantindo-o como transferência obrigatória de recursos (JULIANO; RODRIGUES, 2015).

Segundo o Ministério da Cidadania, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) tem por finalidade medir a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único. Para aferição, o IGD toma por base a atualização cadastral das famílias e também o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação (BRASIL, 2019a).

[...] no IGD, a transferência dos recursos é compreendida como um direito alcançado pelos municípios que realizaram as ações e atingiram índices mínimos estabelecidos na legislação. A prestação de contas, nesse caso, deve ser realizada em nível local, ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Com base nesse Índice, são calculados os recursos financeiros a serem repassados aos municípios e ao Distrito Federal (BRASIL, 2016, p. 9).

O Índice de Gestão Descentralizada pode ser entendido como um aprimoramento dentro do Programa Bolsa Família. Questões como atualização do Cadastro Único, qualidade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades relativas à educação e saúde básica por parte das famílias beneficiárias são elencadas por um índice numérico que varia entre 0 e 1 (COUTINHO, 2013).

Conforme relata Coutinho (2013, p. 278), “seu objetivo é avaliar mensalmente a qualidade da gestão do PBF e do Cadastro Único em cada município”. Baseado nesse índice, o governo federal, por meio do Ministério da Cidadania, disponibiliza aos municípios recursos financeiros a serem aplicados na respectiva gestão, para que se torne cada vez mais eficiente (COUTINHO, 2013).

IGD é um indicador objetivo e transparente que associa aferição de desempenho, definição de valores de apoio financeiro e incentivo a boas práticas da gestão. Como os recursos repassados integram o Orçamento Municipal, promove-se a autonomia prevista na Constituição, gerando capacidade de autogoverno com base na descentralização e não na hierarquia de um governo central, o que proporciona maior compromisso e responsabilização na tomada de decisão local (BRASIL, 2016, p. 9).

O IGD considera-se, segundo Sátyro e Cunha (2018, p. 273), “um dos maiores instrumentos de indução utilizados pelo Ministério da Cidadania”, pois, de acordo com esses autores, ele guiava os municípios aos rumos da máxima qualidade na gestão do Programa Bolsa Família por meio do Cadastro Único (SÁTYRO; CUNHA, 2018).

Bichir (2016, p. 70) assevera que “os recursos provenientes do IGD são advindos do Fundo Nacional de Assistência Social e repassados aos fundos municipais de assistência

social”. O município receberá recursos deste porte limitado a 3% da previsão orçamentária total referente ao pagamento de benefícios do Bolsa Família. O valor do recurso é proporcional ao índice, ou seja, o quão mais próximo de 1 estiver o índice mais próximo ao teto municipal será o valor do repasse (BICHIR, 2016).

Esse instrumento de disponibilização de recursos, segundo Sátyro e Cunha (2018, p. 374), “sustentava-se na regularidade dos repasses e estimulava a existência de burocracia própria, inclusive fortalecendo a área da assistência social, em nível local, mais um elo nessa cadeia aqui apontada”.

A prestação de contas referente aos recursos advindos do IGD deve ser entregue ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMSA (BRASIL, 2016).

Na tentativa de manter-se reguladas as transferências de recursos federais para as esferas estaduais e municipais, a partir de 2010, o governo federal instituiu duas novas versões do IGD. Com base nessas novas versões, cada vez mais o repasse dos recursos ficou condicionado às práticas de coordenação utilizadas pelos estados e municípios. Criou-se então o IGDE - Índice de Gestão Descentralizada Estadual e o IGDM - Índice de Gestão Descentralizada Municipal. Nesse momento, alguns fatores passaram a ser incorporados ao cálculo do índice (BICHIR, 2016).

O IGDE foi criado e regulamentado pela Portaria nº 256, a partir da qual se definem os recursos destinados ao Estado pelo IGDE e devem ser gastos para apoiar as práticas de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no âmbito Municipal (BICHIR, 2016). Tais práticas, segundo Bichir (2016), devem ser desenvolvidas por meio de suporte técnico e operacional, voltadas à gestão das condicionalidades (saúde e educação), estimular os municípios a utilizarem a base de dados do Cadastro Único para implementação de programas locais, criação de meios para que o público-alvo do PBF possa ter acesso aos documentos de identificação civil, capacitação dos gestores locais para a melhoria e atualização das bases do Cadastro Único, apoio a gestão articulada e integrada do PBF e do Cadastro único com demais programas sociais.

De acordo com o art. 3º da Portaria GM do Ministério da Cidadania nº 754 de 20 de outubro de 2010 e com as alterações promovidas pela Portaria nº 81 de 25 de agosto de 2015, o Índice de Gestão Descentralizada Municipal é calculado pela multiplicação de quatro fatores, que são demonstrados no Quadro 9.

Quadro 9 - Compreensão dos fatores de multiplicação para cálculo do IGDM.

Fator	Tipologia do Fator
Fator I	Fator de Operação: corresponde à média aritmética simples das seguintes variáveis: a) TAC - Taxa de Atualização Cadastral, calculada pela divisão do total de cadastros válidos de famílias com renda per capita, até meio salário mínimo atualizados nos últimos dois anos no Cadastro Único do município, pelo total de cadastros de famílias com renda per capita, até meio salário mínimo no Cadastro Único no município; e b) do resultado do acompanhamento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, composto pela média aritmética simples das Taxas de: i) TAFE - Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar, calculada pela divisão do somatório do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município e com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município; e ii) TAAS - Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, calculada pela divisão do público com perfil saúde no município e com informações de acompanhamento de condicionalidade de saúde, pelo número total do público com perfil saúde no município.
Fator II	Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que expressa se o município aderiu ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS).
Fator III	Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que indica se o gestor do FMAS lançou, no sistema informatizado do MDSA (SuasWeb), a comprovação de gastos ao CMAS.
Fator IV	Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS, que indica se o referido Conselho registrou no SuasWeb a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado na portaria nº 754/2010 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Ressalta-se que o Fator I, exposto no quadro, é encontrado pela média do somatório da Taxa de Atualização Cadastral, da Taxa de Atualização de Frequência Escolar e da Taxa de Atualização da Agenda de Saúde, ou seja, são taxas relativas ao atendimento das condicionalidades do PBF. Após a análise desses fatores, utiliza-se a aplicação de uma

fórmula matemática, que consiste na multiplicação simples de todos esses fatores, I, II, III e IV, resultando então do IGD-M (BRASIL, 2016).

Os requisitos preenchidos pelos municípios, para que tenham notas 0 e 1, estão elencados nos Quadros 10 e 11, respectivamente.

Quadro 10 - Condições para se ter índice atribuído a 0.

<b>FATOR</b>	<b>Atribuições</b>	<b>Preenchimento de requisito</b>
II	Não aderiu ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS	X
III	Não estiver informando no Web SUAS até a data estipulada a apresentação de comprovação de gastos do IGDM ao Conselho Municipal de Assistência Social	X
IV	O Conselho Municipal de Assistência Social Não estiver informando no Web SUAS a aprovação da comprovação de gastos.	X

Fonte: Manual Índice de Gestão Descentralizada Municipal (BRASIL, 2016).

Quadro 11 - Condições para se ter índice atribuído a 1.

<b>FATOR</b>	<b>Atribuições</b>	<b>Preenchimento de requisito</b>
II	Aderiu ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS	X
III	Está informando no Web SUAS até a data estipulada a apresentação de comprovação de gastos do IGDM ao Conselho Municipal de Assistência Social	X
IV	O Conselho Municipal de Assistência Social informa ao Web SUAS que a comprovação de gastos está aprovada.	X

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado no Manual Índice de Gestão Descentralizada Municipal (BRASIL, 2016).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, ressalta-se que, nos meses em que o município deixar de cumprir os requisitos e posteriormente cumprir, ele terá a atribuição do índice, porém não fará mais jus ao recebimento do repasse de tal período (BRASIL, 2016).



O artigo 1º da Portaria GM/MDS nº 81 de 25 de agosto de 2015 esclarece que o município está apto a receber os recursos do IGD-M quando:

Aderir formalmente ao PBF, de acordo com a Portaria GM/ MDS nº 246/20059 ; aderir ao SUAS (Fator II = 1); e obtiver os seguintes valores mínimos de: 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) para a TAC ( $TAC \geq 0,55$ ); 0,30 (trinta centésimos) para a TAFE e TAAS ( $TAFE \text{ e } TAAS \geq 0,30$ ); 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) no cálculo do Fator de Operação (Fator I  $\geq 0,55$ ), ou seja, após o cálculo da média aritmética das taxas, atingir o mínimo de 0,55 no índice final; E ainda estiver em dia com: O lançamento da comprovação de gastos no SuasWeb (Fator III =1); e A aprovação total da comprovação de gastos pelo CMAS (Fator IV = 1) (BRASIL, 2016, p. 14).

Destaca-se que, se qualquer taxa referente ao Fator I for menor que 0,55 para a Taxa de Atualização Cadastral (TAC) e 0,30 para a Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE) e a Taxa de Acompanhamento de Atualização de Saúde (TAAS), bem como o resultado do Fator I for menor que 0,55, ou ainda algum dos fatores for igual a zero, gera-se a ausência de repasses (BRASIL, 2016).

Percebe-se que, para que os municípios alcancem um bom resultado no IGD-M, é fundamental o atendimento aos quatro fatores demonstrados, os quais estão intimamente ligados à gestão do Cadastro Único, bem como ao Programa Bolsa Família. Conclui-se que quanto melhor o IGD-M melhor será a disponibilização de recursos por parte do governo federal aos municípios, uma vez que o IGD-M passa a ser a base de custeio para a gestão municipal em torno do CadÚnico e do PBF (SÁTYRO; CUNHA, 2018).

Contudo, alguns anos após a implantação do IGD, sua finalidade de se levar recursos aos estados e municípios, para a aplicação em gestão, já dava frutos. Em 2011, os registros no Cadastro Único já haviam multiplicado, proporcionando 11 milhões de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (BICHIR, 2016).

De acordo com Gomide e Pires (2014), o Programa Bolsa Família alcança níveis satisfatórios, em relação às metas propostas à sua implementação, estando esse fato ligado à incorporação e aperfeiçoamento de instrumentos (Cadastro Único e Índice de Gestão Descentralizada – IGD), revisão de objetivos e aproximação contínua com outras políticas sociais.

Destaca-se que o IGD-M foi precursor em impulsionar os municípios a comporem grupos de trabalhos destinados a acompanharem famílias, bem como a gestão do Cadastro Único (SÁTYRO; CUNHA, 2018). Segundo Sátyro e Cunha (2018), conclui-se que o IGD-M

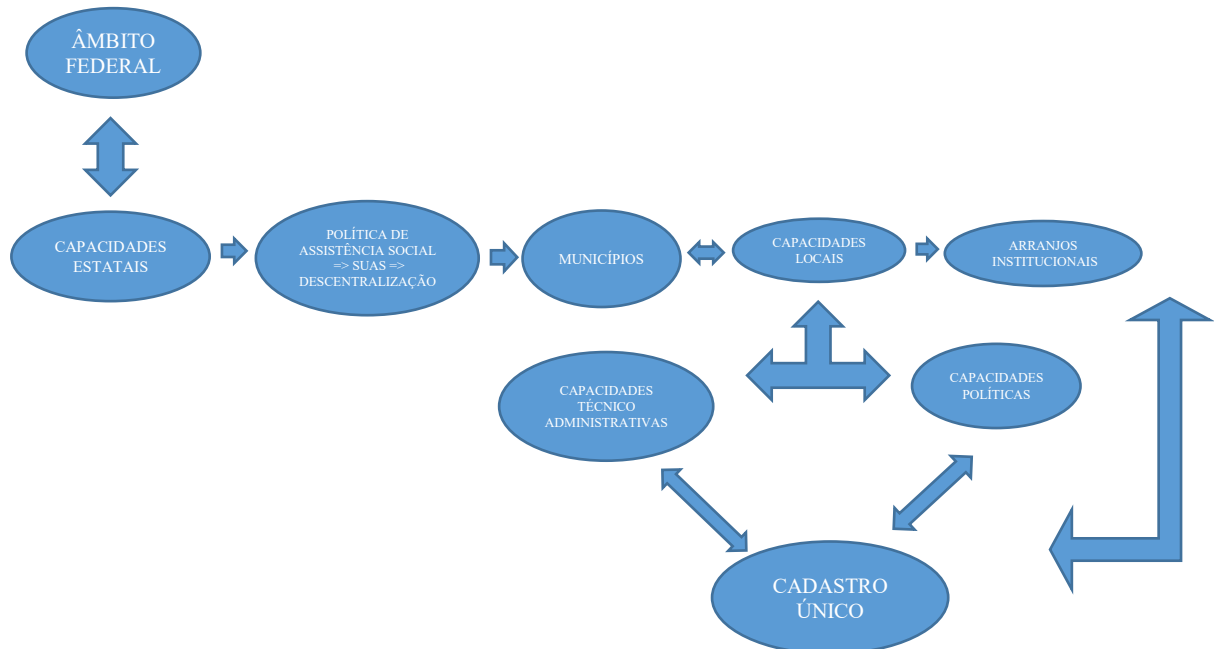
consiste numa forma efetiva de utilização de recursos federais na constituição de mecanismos de controle do Cadúnico.

Conclui-se, então, que o IGD consiste num importante instrumento que fortalece a gestão do Cadastro Único, uma vez que os recursos disponibilizados, a serem aplicados na gestão, compõem o leque de arranjos que possibilitam a ação integrada e o efetivo acompanhamento das políticas públicas, realizadas por meio do Cadúnico (DIREITO *et al.*, 2016).

## 2.5 Capacidades Estatais na Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais

Fundamentando-se na discussão sobre capacidades estatais, a Figura 1, que se encontra na próxima página, procura demonstrar, por meio de um esquema, as suas relações com o objeto deste estudo: cadastro único, que é baseado nos estudos de Pires e Gomide (2016).

Figura 1 - Ligação entre Capacidades Estatais e Cadastro Único para Programas Sociais.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Conforme exposto na Figura 1, o Estado, em seu âmbito federal, deve ser dotado de capacidades, para que seus objetivos sejam alcançados, e as instituições públicas se organizem em torno desses objetivos (GOMIDE; PIRES, 2014).

Dentro de um desses objetivos, encontra-se a assistência social, cuja política de assistência social (Política Nacional de Assistência Social) norteia as ações, a serem realizadas neste âmbito, sendo essas ações organizadas por meio do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, sistema que possui uma gestão descentralizada em termos político-administrativos. O SUAS organiza-se, por meio de um compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, sendo que os municípios têm um papel fundamental na gestão e execução das políticas sociais organizadas por esse sistema (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

Para que os municípios consigam efetivar suas responsabilidades assumidas perante as políticas sociais, eles deverão ser dotados de capacidades institucionais locais (BICHIR, 2016). Essas capacidades podem ser definidas como capacidades técnico-administrativas e políticas e devem estar disponíveis em nível municipal (GOMIDE; PIRES, 2014).

Pressupondo que os arranjos institucionais devem prover o Estado de capacidades, para que seus objetivos se cumpram, esses arranjos institucionais integram o que se chama de ambiente político-institucional, sendo também integrantes desse ambiente atores e interesses de diversos tipos. Inseridos neste contexto, estão os municípios, cujas capacidades institucionais locais são fundamentais, para efetividade da implementação de políticas públicas de cunho social, conforme elencado no parágrafo anterior (BICHIR, 2016).

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal constitui-se de um arranjo institucional, por meio do qual se garante a efetividade de diversas políticas sociais. Todavia, para que a implementação do Cadastro Único aconteça de forma eficiente, todo um aparato deve ser construído em torno de sua gestão. Esse aparato denomina-se capacidades locais e envolve recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal (BICHIR, 2016).

Em suma, conforme Gomide e Pires (2014), essas capacidades locais são definidas como técnico-administrativas e políticas. Consideram-se como capacidades técnico-administrativas, presentes na gestão Cadastro Único, as políticas de recrutamento e capacitação de recursos humanos (gestores e de burocratas de nível de rua) e a estrutura física e tecnologia.

Em concordância com o que Gomide e Pires (2014) elucidam sobre as capacidades políticas, observa-se que elas abarcam três dimensões, sendo elas político-representativas; controles horizontais e participativas.

A gestão máxima do Cadastro Único para os Programas Sociais é realizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, o qual dispõe de informações sobre o cumprimento da legislação federal que envolve a implantação do Cadastro Único no âmbito municipal. O conselho possui formas de fiscalização e controle de resultados da gestão do Cadastro Único.

Segundo Gomide e Pires (2014), a participação social é uma dimensão muito importante dentro das capacidades políticas. De acordo com Draibe (1998), os conselhos são instâncias importantes, nesse novo modelo de políticas sociais adotados no Brasil, uma vez que consistem em uma forma de representação e participação social. Quando os municípios realizam a adesão ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único, uma Instância de Controle Social - ICS - deve ser instalada, com o objetivo de realizar o controle social dentro do município (COUTINHO, 2013). Segundo Coutinho (2013), o Ministério da Cidadania prescreve que essa instância de controle social deve acontecer como forma de parceria público-social, com o objetivo de transparência das ações estatais e como forma de possibilitar a garantia de acesso das famílias mais pobres às políticas sociais. Tal instância é instaurada dentro do Conselho Municipal de Assistência Social, visto que já possui, em sua formação, membros de diversos segmentos da sociedade, além dos representantes do poder público municipal (COUTINHO, 2013).

Dentro do arranjo político-institucional do Cadastro Único, a ICS realiza monitoramentos dos cadastros de cidadãos elegíveis aos programas sociais, bem como a sua busca, monitorando também o atendimento às condicionalidades do Programa Bolsa Família. Essa instância realiza fiscalizações, em torno de todas as ações realizadas no Cadastro Único, inclusive de beneficiários, buscando mensurar também a qualidade, em todos os aspectos da gestão, mensurados pelo Índice de Gestão Descentralizada - IGD - o qual envolve as atualizações cadastrais (COUTINHO, 2013).

Percebe-se, então, que as capacidades políticas são arranjadas de forma que exerçam a sustentação para a implementação e controle das políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016). Analisando-se o Cadastro Único, além de mecanismos legais de sustentação dessa política, reconhece-se a importância de mecanismos de controle instaurados em torno da gestão, a qual envolve a participação social e ações de prestação de contas e de transparência. Segundo Sabel (2004), mecanismos de controle social e transparência fortalecem de maneira contínua as ações do Estado, que age por meio de políticas públicas, logo tais mecanismos garantem a sua efetividade.

Observa-se que, em uma outra vertente, o próprio sistema do CadÚnico possui um mecanismo técnico que permite uma autofiscalização, pois seu sistema tecnológico é interligado a alguns outros sistemas de cadastros do governo federal, o que possibilita o batimento de informações, no que tange à situação socioeconômica dos usuários, a fim de garantir o acesso aos benefícios àqueles que realmente necessitam. Esse mecanismo de fiscalização aponta uma capacidade técnico-administrativa.

Coutinho (2013) também destaca outras possibilidades de fiscalização presentes no Cadastro Único. Segundo o autor, a integração entre a gestão municipal do Cadastro Único (na realização da coleta de dados), da Senarc (na comprovação da elegibilidade) e da Caixa Econômica Federal (na realização de pagamentos) impossibilita o acontecimento de possíveis interferências políticas, no âmbito municipal, uma vez que todos os recursos financeiros são processados, via sistema dos três órgãos descritos e disponibilizados diretos ao cidadão beneficiário. Na visão do autor, essa modalidade está inserida dentro das capacidades técnico-administrativas.

Outras capacidades técnico-administrativas presentes no Cadastro Único consistem no atendimento às condicionalidades presentes no PBF e o Índice de Gestão Descentralizada - IGD. O sistema capta, por meio da rede, saúde-educação-cadastro único, as informações dos usuários quanto a tais condicionalidades, proporcionando a gestão, a vigilância socioassistencial dos usuários (COUTINHO, 2013). Quanto ao IGD, segundo Coutinho (2013), o índice mensura a qualidade, assiduidade e a integridade das informações do Cadastro Único, inclusive as informações relativas ao atendimento às condicionalidades de saúde e educação. Nessa perspectiva, o autor considera o IGD como uma capacidade técnico-administrativa (COUTINHO, 2013).

Nesse contexto, baseado nos conceitos elucidados, subtede-se que, no que se refere aos mecanismos de fiscalização e controle de resultados presentes na gestão do cadastro único, as capacidades técnico-administrativas e políticas são tênues, uma vez que ambas, conforme demonstrado, possuem em sua essência tais mecanismos.

### 3 METODOLOGIA

Segundo Ruiz (1985), citado por Naves (1998, p. 16), a “pesquisa científica é a realização concreta de uma investigação planejada, desenvolvida e redigida de acordo com as normas da metodologia consagradas pela ciência”. Por sua vez, “entende-se por metodologia a união de técnicas com vista à uniformização de processos” (NAVES, 1998, p. 17). O resultado de uma metodologia eficaz consiste nos resultados que ela proporciona ao objeto de pesquisa então estudado, por meio do qual se vislumbra a padronização dos métodos, seu resultado fidedigno, a especificidade nos resultados e a possibilidade concreta de reaplicação (NAVES, 1998).

#### 3.1 Contextualização do Ambiente de Estudo

Este estudo focou na realização de uma pesquisa voltada para a compreensão da gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, a partir das capacidades estatais. Para tanto, foi realizado um estudo de caso na cidade de Campo Belo no estado de Minas Gerais.

Para que se situe sobre o perfil do município de Campo Belo - MG - local a ser estudado, alguns dados foram sistematizados no quadro abaixo.

Quadro 12 - Perfil do Município de Campo Belo – MG.

(Continua)

<b>Quesito</b>	<b>Período de Referência</b>	<b>Fonte</b>	<b>Valor de referência</b>
<b>População</b>	Estimada em 2019	IBGE	54.029
<b>Pessoal Ocupado</b>	2017	IBGE	12.810
<b>Salário Médio Pessoal Ocupado</b>	2017	IBGE	1,6 salários mínimos
<b>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal</b>	2015	IBGE	0,711
<b>Produto Interno Bruto - per/capita</b>	2015	IBGE	R\$ 15.842.72

Quadro 12 - Perfil do Município de Campo Belo – MG.

(Conclusão)

<b>Quesito</b>	<b>Período de Referência</b>	<b>Fonte</b>	<b>Valor de referência</b>
<b>Famílias com Renda per capita de até ½ salário mínimo (base população total)</b>	Censo 2010	IBGE	30,8% da população total do município
<b>Famílias Inscritas no Cadastro Único</b>	Maio/2020	MDS/Relatório de Informações Sociais	6.171
<b>Índice de Gestão Descentralizada</b>	Maio/2020	MDS/Relatório de Informações Sociais	0,86

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e Ministério da Cidadania - Relatório de Informações Sociais.

### 3.2 Caracterização da Natureza da Pesquisa

O presente estudo se deu por meio de um estudo de caso, que, segundo Gerring (2004), citado por Silva e Gomes (2014, p. 83), “investigou-se de forma profunda um número pequeno de unidades, ou uma unidade com a finalidade de se obter explicações a uma classe mais vasta de casos alusivos à mesma população”. Ressalta-se neste contexto a importância de se ter bem definida a noção do termo “caso” (GERRING, 2004). Segundo Gerring (2004) citado por Silva e Gomes (2014, p. 83), “caso é aquilo que compõe uma unidade, ou seja, um fenômeno preciso circunscrito no tempo e espaço que apresenta várias observações mensuráveis em determinadas características variáveis”.

Alinhando-se aos objetivos propostos neste trabalho, considerando o cunho de compreensão, análise, descrição e levantamento, a pesquisa foi qualitativa de abordagem descritiva. A pesquisa descritiva tem o objetivo de descrever as características de determinadas populações ou fenômenos uma de suas peculiaridades está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática (GIL, 2008).

### 3.3 Coleta de dados

Antes de iniciar a coleta de dados, a pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa da Pró Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Federal de Lavras, sendo aprovada sob o parecer número 3.498.366.

Para a coleta de informações, realizou-se uma pesquisa documental e entrevistas com o gestor (a) do Cadastro Único/Bolsa Família; a Secretária Municipal de Assistência Social; os entrevistadores atuantes nos CRAS, membros do Conselho Municipal de Assistência Social e com o responsável pela gestão do Fundo Municipal de Assistência Social. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Primeiramente foi realizada uma análise documental, considerando dados quantitativos relativos ao Cadastro Único no município estudado. Para realizar a análise documental inicial, solicitaram-se e foram fornecidos relatórios de gestão do Cadastro Único para Programa Sociais, nos quais incluíram o Índice de Gestão Descentralizada - IGD com seu respectivo repasse financeiro. O período solicitado está compreendido entre os períodos de janeiro de 2010 a dezembro de 2019. Tal período justificou-se pelo fato do IGD ter sido institucionalizado, em 13 de outubro de 2009 pela Lei nº 12.058, portanto o primeiro relatório com o índice e seu respectivo repasse que a gestão tinha a oferecer era a partir de janeiro/2010, em que se presume então ser o primeiro mês em que ocorreu a aferição do índice e seu repasse. Solicitou-se o índice até o período de dezembro de 2019, período esse que coincide com o final do período de pesquisa deste estudo.

Dentro deste período solicitado, adotou-se um recorte, em que foi construída uma tabela com os meses de janeiro e dezembro de cada ano (2010 a 2019). Esses meses foram escolhidos pelo autor, a fim de verificar se houve avanço ou retrocesso no respectivo índice, bem como seu impacto do repasse financeiro.

A segunda etapa da análise documental foi realizada a partir das Atas do Conselho Municipal de Assistência Social do município em estudo. Com base na leitura dessas atas, foram extraídas informações sobre deliberações do conselho acerca da gestão do Cadastro Único. Foram analisados dois (2) livros de atas de reuniões realizadas, a partir de 26 de julho de 2007, data de publicação do Decreto nº 6.135, que tornou o Cadastro Único como instrumento obrigatório para o acesso aos programas sociais do governo federal. Analisaram-se as atas de reuniões, que aconteceram até o dia 29 de agosto de 2019, uma vez que esse foi o período em que se finalizou este aspecto da pesquisa.



Realizou-se entrevista semiestruturada com o secretário municipal de Assistência Social sobre a forma geral da gestão do Cadastro Único. Considera-se que o secretário seja o cargo máximo dentro da gestão da Assistência Social, no âmbito municipal, logo o Cadúnico encontra-se inserido neste contexto. Acredita-se que seja bastante pertinente a entrevista com o secretário, uma vez que ele, em razão do cargo que ocupa, possui ligação direta com a prefeitura municipal. Por esse fato, pode ser detentor de informações bastante contundentes e relevantes à gestão do Cadastro único.

Também se realizou entrevista semiestruturada com o gestor municipal do Cadastro Único/Bolsa Família, o qual é responsável por toda a gestão perante os demais órgãos municipais, estaduais e também federais.

Realizou-se entrevista semiestruturada com o Gestor do Fundo Municipal de Assistência Social, que relatou informações importantes sobre a aplicação dos recursos do IGD, bem como outras funcionalidades e legalidade de sua aplicação.

Como os CRAS - Centros de Referência e Assistência Social - são os locais que recebem os cidadãos usuários do Cadastro Único, como também realiza as entrevistas sociais, foram realizadas entrevistas com os entrevistadores lotados nesses órgãos. O município de Campo Belo - MG - conta com 3 (três) unidades CRAS, sendo elas denominadas CRAS - Sul, CRAS - Leste e CRAS - Norte (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO BELO, 2018). Cada CRAS tem 1 (um) entrevistador, que pode ser considerado como um burocrata de nível de rua, uma vez que atua diretamente com os cidadãos e, na hierarquia da gestão, responde de forma direta ao gestor do Cadastro Único. Pelo papel importante que desempenha, esses burocratas foram de suma importância ao alcance deste objeto de estudos, pois conhecem a realidade dos usuários e as práticas de gestão do Cadastro Único.

Por fim, realizou-se entrevista semiestruturada com os três membros do Conselho Municipal de Assistência Social. Foram entrevistados os três mais antigos, por suas experiências, em torno da atuação do conselho, possibilitando informações quanto à realidade de atuação desta instância deliberativa e de controle.

### **3.4 Procedimentos para a análise de resultados**

As informações documentais e as entrevistas foram analisadas pelo método de análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo compreende três etapas: pré-análise, exploração do material e contabilização dos resultados e sua interpretação.

Define-se método de análise conteúdo:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Tanto para a análise documental quanto para a análise das entrevistas, foram criadas pelo autor categorias, a fim de cumprir os objetivos propostos neste estudo. Criou-se, primeiramente, a categoria denominada capacidades técnico-administrativas; a segunda denominada capacidades políticas, dentro da qual criaram-se três subcategorias, denominadas político-representativas, controles horizontais e participativas. Uma terceira categoria destacou uma área que se considera tênue entre as categorias técnico-administrativas e políticas.

A categorização de todas as informações coletadas, por meio de entrevistas e documentos, possibilitou a realização de uma análise fundamentada na legislação (leis, decretos, portarias) vigente sobre o Cadúnico, bem como nos achados de estudiosos sobre o tema, de modo que foram assumidos como parâmetros, para avaliar as práticas adotadas pelo município em relação à gestão do Cadúnico.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, serão apresentados os resultados obtidos, a partir da pesquisa realizada por meio de entrevistas, análise documental das atas do Conselho Municipal de Assistência Social do município em estudo e também a partir de relatórios da gestão local.

O primeiro tópico deste capítulo encontra-se estruturado de forma que se responda aos objetivos propostos neste estudo, no que tange às capacidades técnico-administrativas presentes na gestão do Cadastro Único. Desta forma, subdividiu-se este tópico em microcategorias que elucidam diversos aspectos com o objetivo de vislumbrar a gestão no âmbito local. Tais microcategorias representam a estrutura administrativa que é descentralizada; a estrutura física; o atendimento ao usuário, a estrutura tecnológica; as formas de contratação, seleção, recrutamento e capacitação de pessoal; aplicação de recursos do Índice de Gestão Descentralizada - IGD e fiscalização. Todos esses aspectos são entendidos como capacidades técnico-administrativas dentro da gestão local do Cadastro Único e foram abordados nas entrevistas e a análise documental abaixo apresentada e analisada.

No segundo tópico, abordaram-se as capacidades políticas presentes na gestão do Cadastro Único. Buscou-se compreendê-las a partir de três dimensões. A primeira dimensão é a político-representativa, que consiste em que o Estado deve estar dotado de recursos humanos qualificados, por meio de concessões de recursos financeiros e administrativos por parte do executivo federal. A segunda dimensão denomina-se de controles horizontais, que são as práticas que visam à fiscalização, ao combate à corrupção e à transparência. A terceira consiste na participação social, que é necessária para que se obtenha êxito à formulação e implementação de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016). A fim de compreender a gestão local do Cadastro Único, a partir dessas três dimensões, subdividiu-se este tópico em microcategorias que demonstram as formas de concessão de recursos financeiros e administrativos pelo governo federal (gestão compartilhada); as práticas de fiscalização de recursos financeiros e administrativos do CadÚnico e, também, a fiscalização de usuários, inclusive, de atendimento às condicionalidades, como no caso do Programa Bolsa Família, que acontecem no âmbito municipal. Assim, assinala-se que, na gestão do Cadastro Único, essas três dimensões não são, ou não acontecem de maneira subsequente, mas de maneira conjunta, ou melhor, concomitante, uma vez que a participação social é exercida na gestão do Cadastro Único, no âmbito local pelo Conselho Municipal de Assistência Social,

que é o responsável máximo por essa função, cabendo-lhe as práticas de fiscalização elencadas na segunda dimensão.

O terceiro tópico demonstra a inter-relação existente entre as capacidades técnico-administrativas e políticas dentro da gestão do Cadastro Único. Foram abordados vários aspectos da gestão do Cadastro Único que evidenciaram a inter-relação entre essas capacidades, nas quais se buscou explicar cada abordagem, a partir dos estudos de Gomide e Pires (2014) e a forma pela qual esses aspectos se manifestam como inter-relacionados dentro da gestão.

#### **4.1 Capacidades Técnico-Administrativas**

O Decreto 6.135/2007 dispõe que é papel dos municípios, na gestão do Cadastro Único para programas sociais, identificar as famílias pobres, entrevistá-las, registrá-las e atualizar os dados em formulários específicos (sistema on-line) e verificar de forma contínua a integridade de tais dados. Para que os municípios cumpram sua função, devem ser dotados de algumas capacidades, como, por exemplo, as capacidades técnico-administrativas, que contemplam a estrutura administrativa, física e tecnológica, presente na gestão local do Cadastro Único, para programas sociais do governo federal. De acordo com Bichir (2016), tais capacidades incluem capacidades técnicas, informacionais e de gestão e articulação entre políticas e serviços.

Com relação ao CadÚnico, observa-se que por si só é uma capacidade que o governo federal possui como forma técnica e informacional de articular políticas públicas de cunho e social, bem como a prestação de serviços. Por exemplo, o Programa Bolsa Família, que é uma política social, na qual o cidadão beneficiário necessita atender a condicionalidades de saúde e educação, utiliza-se do CadÚnico como forma de sistematizar e articular tais condicionalidades para atender as exigências do programa.

Na visão de Bichir (2016), o Cadastro Único não acontece sozinho, mas depende de outras capacidades, as quais devem estar disponíveis, em nível municipal, para que cumpra os seus objetivos, indo de encontro à ideia de Gomide e Pires (2014) que as capacidades técnico-administrativas são essenciais para o alcance de metas propostas pelo Estado.

Dentre as capacidades técnico-administrativas avaliadas neste estudo sobre a gestão municipal do Cadastro Único, destacam-se a estrutura administrativa, a estrutura física, a estrutura tecnológica, o atendimento ao usuário, as formas de contratação, seleção,

recrutamento e capacitação de pessoal, a fiscalização e aplicação de recursos do Índice de Gestão Descentralizada - IGD.

#### 4.1.1 Estrutura Administrativa

Por meio das entrevistas, foi possível avaliar a estrutura administrativa que abriga a gestão do Cadúnico em Campo Belo - MG. De acordo com os entrevistados, a estrutura administrativa compreende a Secretaria Municipal de Assistência Social e as ações descentralizadas, por meio de três Centros de Referência e Assistência Social - CRAS.

O município estudado conta com três CRAS's, Norte, Sul e Leste, que estão localizados em zonas de alta vulnerabilidade. Segundo a entrevistada 1, não existe um setor exclusivo para o Cadúnico, e a lógica de descentralização funciona, por meio dos CRAS's, que estão mais próximos do cidadão, facilitando o acesso ao cadastro e às políticas sociais. O atendimento nos CRAS's deve ser realizado de forma uniforme dentro do município.

[...] temos Norte, Sul e Leste. [...] se você é atendido no CRAS-SUL, no CRAS-NORTE ou no CRAS-LESTE deve ser atendido da mesma forma. [...] o Cadastro Único funciona de forma descentralizada, ele não está dentro da gestão (aqui na secretaria) mas dentro dos CRAS. Há municípios que ele não funciona assim. [...] por exemplo, a pessoa procura um CRAS para fazer um cadastro, aí ela tem que ser encaminhada lá para o setor do Cadastro Único, [...] aqui no município nós entendemos que o Cadastro Único deve funcionar no CRAS, pois permite um maior conhecimento da realidade da família. Às vezes o técnico conhece aquela família, então facilita o processo (Entrevistada 1).

Essa lógica de descentralização adotada pelo município, em que as atividades do Cadúnico são desenvolvidas nos CRAS's, está em consonância com os ideais de Couto (2009) sobre o papel desses centros no desenvolvimento da vigilância socioassistencial, cujo objetivo é localizar famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade em áreas com características eminentes de risco social.

Uma entrevistada, que atua há onze anos na gestão do Cadúnico, relata que, a princípio, o cadastro era realizado pela área da educação, a fim de atender uma das condicionalidades do Programa Bolsa Família. A partir de seu ingresso, os trabalhos passaram a ser desenvolvidos pela pasta da assistência social, sendo então descentralizadas dos CRAS's. Este contexto evidencia uma evolução em termos de gestão, que, na visão dessa entrevistada, o município sempre demonstrou essa preocupação com a melhoria em termos de gestão.

[...] estou aqui há 11 anos, então posso considerar que o município sempre se empenhou muito na gestão. O cadastro único chegou uma época que ele era utilizado somente para o Bolsa Família, então ele funcionava na educação, mas ele não é da educação e sim da assistência social, então desde que ele veio eu comecei nele. Eu presenciei o desenvolvimento dele desde o início, e percebo um comprometimento por parte do município desde sempre (Entrevistada 2).

#### 4.1.2 Estrutura física

Quando questionados sobre a estrutura física que abriga a gestão do Cadastro único, no município em estudo, de acordo com os relatos dos entrevistados, todos os CRAS's funcionam em prédios próprios do município, indo de encontro ao disposto na Portaria nº 177 de 2011, a qual relata que os municípios devem manter um posto fixo de coleta, situados de preferência em área com notório índice de vulnerabilidade social. O esforço para que os CRAS's tenham sede própria foi averiguado, em uma Ata do Conselho Municipal de Assistência Social, lavrada em abril de 2015, em que se ressaltava a preocupação por parte da gestão municipal, a concordância do conselho municipal em adquirir uma sede própria para um CRAS, que até aquele momento funcionava em uma sede alugada. De acordo com a referida ata, a reforma e adaptação de um prédio, até então utilizado por outro órgão municipal, transformando-o em um CRAS, visava à acessibilidade e ao conforto dos usuários, além de gerar economia aos cofres públicos, pois a prefeitura deixaria de pagar aluguel.

Na visão de outra entrevistada, percebe-se também essa preocupação com a questão de acessibilidade e conforto dos usuários.

[...] um ponto positivo no nosso município é que todos os CRAS estão funcionando em sede própria (Entrevistada 1).

[...] a estrutura física é muito boa! Demais! A sala aqui vem direto da recepção para o Cadastro único, aqui antes era uma sala para aulas de computadores, aí estudamos aqui, a equipe, onde seria melhor colocar o cadastro único, então chegamos à conclusão que está sala que sai direto na recepção era o ideal, pois a demanda para o cadastro único é grande, então ficou mais fácil, porque os usuários não precisam transitar dentro do CRAS (Entrevistada 3).

A gente tinha anteriormente uma sede alugada, hoje temos uma sede própria [...] (Entrevistada 4).

Temos prédios próprios, estrutura boa, tudo em meio à crise [...] (Entrevistado 8).

[...] foi apresentado ao conselho necessidade reforma do prédio do CRAS-Norte e da reforma do antigo prédio da Unidade Básica de Saúde do Jardim América para sediar o CRAS-Leste, que arte então, funciona em um prédio alugado e sem a devida acessibilidade ao usuário. O presidente do conselho é o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social, então ele apresentou ao conselho a viabilidade e a legalidade das reformas serem pagas com recursos do IGD, neste momento os conselheiros aprovam as devidas reformas (Trecho Ata do CMAS abril de 2015).

A partir desses relatos, compreende-se que o município tem atendido ao disposto na Portaria 177 de 16 de junho de 2011, a qual enfatiza que os municípios devem oferecer um local propício ao desenvolvimento dos trabalhos do Cadastro Único. Tais locais devem possuir uma infraestrutura dotada de acessibilidade e de todos os requisitos mínimos para o atendimento aos cidadãos usuários, incluindo a adequação ao atendimento preferencial a gestantes, idosos e pessoas com deficiência. Essa realidade pode ser evidenciada, a partir da perspectiva dos entrevistados no município em estudo.

#### **4.1.3 Estrutura tecnológica**

Os entrevistados também relataram a estrutura tecnológica utilizada para a execução dos trabalhos do Cadastro Único. Três entrevistados relataram que os computadores disponibilizados atendem as necessidades do cadastro, porém, na visão de uma entrevistada, os computadores poderiam ser melhores, uma vez que, de acordo com ela, o sistema do CadÚnico é pesado, ou seja, demanda uma máquina com maior capacidade de armazenamento e processamento. Três entrevistadas relataram que a internet disponibilizada é lenta, o que dificulta o bom andamento dos trabalhos, contudo elas justificam que a questão da internet é uma realidade do município, não problemas específicos com o provedor contratado pela prefeitura municipal.

Com base nos relatos de quatro entrevistados, acredita-se que o sistema do Cadastro Único seja pesado e a internet no município é lenta, acarretando problemas de lentidão no atendimento aos usuários.

Como destacado no referencial teórico, o Cadastro Único se utiliza de um sistema online, ou seja, conectado à internet, devendo o cadastro ser preenchido no momento da entrevista (BRASIL, 2007).

De acordo com três entrevistadas, aconteceu, de maneira não frequente, no momento da realização da entrevista, o sistema do cadastro único ou a internet estarem fora de operação. Nesses casos, as entrevistadas relataram que utilizaram formulários para a coleta de

dados e, posteriormente, inseriram as informações coletadas no sistema on-line. Elas adotam tal prática, a fim de evitar que o atendimento daquele cidadão seja perdido, ou seja, para que ele não tenha que se deslocar novamente ao local do cadastro. Os relatos são expostos a seguir:

[...] temos uma internet boa que atende, pois, o sistema é pesado, equipamentos bons (Entrevistada 1).

A tecnológica é lenta, acho que é devido a muitas pessoas estarem operando o sistema ao mesmo tempo. [...] costuma cair muito. [...] mês passado já veio uma versão nova, para iniciar o cadastro único. Sempre sai uma versão nova, que melhora esta questão um pouco, mas ainda deixa a desejar. Pode ser também a internet, que na verdade não ajuda muito. [...] no CRAS são muitos computadores operando junto, então isso pode prejudicar também. Então a gente ainda não sabe dizer se esse problema é mais sistema ou mais internet. Quanto aos computadores não são muito bons não, precisava ser mais evoluído, porque o sistema, como é muita gente operando, a gente sabe que a questão do computador conta muito, ele deve ser bom. Se ele é mais antigo não caminha junto com o sistema. Aqui em Campo Belo não temos uma internet boa! Então tem está questão. [...] o computador, que não suporta o sistema. [...] o que importa mesmo é a questão do computador, porque é nosso material de trabalho, então gera impaciência nas pessoas, que saem xingando. [...] o computador não atrapalha o desempenho (Entrevistada 2).

Os computadores são bons, [...] a internet poderia ser melhor. O município sofre com esse problema de internet [...] atrapalha bastante, a instabilidade e quedas do sistema. Já percebi que ele cai mais no final do mês. Porque tem os pagamentos. [...] se o sistema falhar, ficar fora do ar, não podemos fazer nada. Quando acontece isso, a exemplo [...] aconteceu, e a sala da recepção foi ficando cheia. Então quando acontece, vou lá e explico que o sistema está fora do ar, aí pergunto se a pessoa quer esperar ou você quer voltar, reagendar. [...], mas a gente tenta ver se é o computador, trocamos uns com os outros, vamos em outro computador para ver se está funcionando, damos um jeito. É raro acontecer, mas há uns 3 ou 4 dias aconteceu. Nos mais raros dos casos, a gente pede para voltar depois. Já aconteceu de ter que recolher dados juntos as pessoas e pedir para voltar depois, mas é raro [...] (Entrevistada 3).

A tecnológica também é muito boa. O sistema da caixa é bem pesado, dependendo da internet ele não aguenta. Não pode abrir muito site junto, se não ele não aguenta. É muito pesado. A internet, a realidade de Campo Belo é ruim, e como são muito dados, ela as vezes cai. O sistema não estando funcionando, o serviço fica parado. Nós temos o formulário de cadastro feito à mão, como antigamente, possuímos alguns demonstrativos ainda. Quando não tem internet usamos estes formulários para coletar os dados, mas o governo não disponibiliza mais. Quando cai a internet, ou não funciona, tem que remarcar, ou usa-los. É uma relíquia os que ainda temos. As instabilidades atrapalham. Não é frequente, mas acontece e atrapalha (Entrevista 4).



A partir desses relatos, pressupõe-se que o local de atendimento dos cidadãos, no município estudado, dispõe dos dispositivos tecnológicos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos do Cadastro Único, atendendo o disposto na Portaria nº 177 de 2011.

Entretanto, como envolve tecnologias, faz-se então necessário um apoio técnico, advindo da prefeitura municipal, para ampará-los em possíveis problemas técnicos, como já citado por alguns entrevistados. Questionados sobre essa questão, quatro entrevistados disseram que o município disponibiliza um profissional qualificado para prestar suporte técnico quando necessário. Esses entrevistados afirmaram que esse técnico em informática é contratado pela prefeitura municipal, para o atendimento exclusivo da assistência social, atendendo os 3 CRAS's, o CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social e a sede da secretaria municipal.

Na visão de três desses entrevistados, quando solicitada alguma demanda a esse técnico, o atendimento é ágil, porém uma entrevistada relatou que o fato de ter apenas um profissional, para atender toda a pasta, sobrecarrega o trabalho. Contudo, infere-se, a partir dos relatos, que o atendimento de suporte técnico oferecido é considerado contundente com a demanda e não impacta em problemas de atraso no atendimento.

[...] temos um técnico que fica por conta da assistência social, ele cuida dos equipamentos da assistência. Ele atende os 3 CRAS o CREAS e a secretaria, considero rápido o atendimento quando necessitamos. Não tem ocorrido falhas, claro que imprevistos acontece [...] (Entrevistada 2).

Quanto ao atendimento do suporte técnico disponibilizado pela prefeitura municipal, é excelente, enviamos uma mensagem e ele vai na hora (Entrevistada 3).

Quando solicitamos o suporte técnico é muito rápido, porque ele fica aqui ao lado na secretaria, então para nós é muito rápido. Sempre que precisamos é rápido (Entrevistada 4).

Temos um técnico de informática que dá suporte nos computadores e quando o sistema cai, a gente liga e ele vem. Infelizmente é só um para dar conta da Assistência Social, as vezes ele não dá conta. Mas esse fato não atrapalha o atendimento (Entrevistada 5).

Nos seus relatos, quatro entrevistados demonstraram que o município ainda conta com um sistema operacional denominado GESUAS. Segundo Mota, Oliveira Júnior e Freitas (2016), o GESUAS consiste em um software de apoio exclusivo a toda a gestão da Assistência Social. Desenvolvido no ano de 2008, na cidade de Viçosa - MG - o GESUAS

tem como principal objetivo sistematizar todas as informações pertinentes ao atendimento aos usuários do Cadastro Único e demais serviços no âmbito do SUAS. O GESUAS não apoia somente os trabalhos do Cadastro único, mas toda a gestão da assistência social, uma vez que os dados inseridos no cadastro são automaticamente migrados ao GESUAS e, a partir dessa migração, proporciona aos municípios a utilização plena deste software (MOTA; OLIVEIRA JUNIOR ; FREITAS, 2016).

Destaca-se que o GESUAS é desenvolvido por uma empresa privada, sendo disponibilizado aos municípios por um custeio financeiro para a aquisição, treinamento e suporte técnico (MOTA; OLIVEIRA JUNIOR ; FREITAS, 2016). Mota, Oliveira Júnior e Freitas (2016) descrevem quinze funcionalidades desse software, sendo elas: identificação da família, condições habitacionais, condições educacionais, condições de trabalho e rendimentos, programas sociais, condições de saúde, acesso a benefícios habituais, ações coletivas, encaminhamentos, descumprimento e condicionalidade, convivência familiar e comunitária, situações de violência, histórico de medidas socioeducativas (MSE), histórico de acolhimento e observações.

Por meio dos relatos, infere-se que o sistema foi adquirido pelo município com essa finalidade de apoiar a gestão como um todo, estando o cadastro único incluso nesse apoio.

Sobre essa aquisição, não souberam precisar dados, como custos, origem de recursos, bem como a data de início da implantação. Duas entrevistadas destacaram que estão em fase de adaptação ao sistema. Deste fato, presume-se que a implantação ocorreu recentemente e que essa aquisição contribui com os trabalhos do cadastro único.

[...] o GESUAS, todo cadastro que fazemos temos também que lançar no GESUAS, então atrasa um pouco. [...] GESUAS é um sistema novo, mas lá tem tudo, não precisamos de nada mais, até atendimento com psicólogo, assistente social (Entrevistada 3)

O sistema GESUAS, ajuda muito na contabilização. Ainda estamos em fase de adaptação com ele, mas ele tem tudo para ser um sucesso. Ele contabiliza tudo, em termos quantitativos (Entrevistada 4).

[...] conta também com o GESUAS que é um sistema que foi adquirido (comprado) pelo município para auxiliar na gestão, a prefeitura contratou separado (Entrevistada 5).

[...] um sistema operacional que é o GESUAS, que nos permite um controle de toda gestão não somente do Cadastro Único, mas de todos os outros serviços ofertados pelos CRAS, como os serviços de convivência, dentre outros. Ele nos permite o acompanhamento geral, como visitas a domicílios.

[...] constrói os relatórios de gestão, dos conselhos, das unidades, das entidades. Dentro do conselho temos estas apresentações, e tem o espaço para a conferência e este sistema permite isso. [...] vale ressaltar que o GESUAS foi adquirido pelo município, eles pagaram por ele (Entrevistado 8).

Nota-se que a aquisição desse software tem potencial, para trazer grandes melhorias aos trabalhos do cadastro único, pois, como foi observado, proporciona um gerenciamento de todos os serviços realizados, como contabilização dos dados, conciliação de atendimento especializado com assistente social e também relatórios de gestão, proporcionando otimização dos trabalhos.

#### **4.1.4 Atendimento ao usuário**

Quando questionados sobre a abrangência do Cadastro único, três entrevistadas responderam que cada CRAS atende um território que compreende, em média, seis PSF's (Programa de Saúde da Família). Foi observado nessas entrevistas que a maior parte da demanda do Cadastro Único no município é pelo Programa Bolsa Família. Os atendimentos são realizados por agendamento, somente de forma presencial, pois é fornecido ao cidadão uma lista com a documentação que deverá ser apresentada no momento do atendimento. Espera-se que os usuários de posse dessa lista já chegam ao atendimento com toda a documentação necessária, evitando atrasos e até perda de horários de atendimento. Não há agendamento via telefone, somente por meio presencial.

O atendimento ao público, segundo as três entrevistadas, é realizado de segunda a sexta-feira de 12h às 18h, sendo agendados e realizados em torno de dez atendimentos diários. Percebe-se que ainda se realizam, em casos específicos, alguns atendimentos sem agendamento. Tais especificidades consistem em situações de alta vulnerabilidade social iminente em algumas famílias, em casos que o usuário está com toda a documentação e há disponibilidade por parte dos entrevistadores para efetuar o atendimento. Abaixo os relatos que elucidam essas questões:

[...] nosso Deus! É muito pesado! É enorme! Atendemos o PSF São Luís, São Benedito, Arnaldo, São Sebastião e Vila Escolástica. Nosso horário certo de atendimento é as 12:30, mas tem dias que devido à demanda começamos as 12:00, e de meia em meia hora tem atendimento. De 15 as 15:30 eu tiro um horário para tomar café, mas depois vou até as 17 horas de novo. E as vezes no intervalo, de um cadastro para outro, quando a internet está boa, fazemos um cadastro em 15 minutos, então sobra um tempo, aí se tiver demanda espontânea a gente encaixa. A procura pelo PBF é a que mais

têm. Muita procura. A tarifa social de energia, como a energia está muito cara, a procura está muito grande. Às vezes a renda nem encaixa, mas a gente faz o cadastro. Porque a renda per capita para tarifa social de energia é de até meio salário mínimo. O atendimento é direto, não tem espaço livre. Realizamos em torno de 10 atendimentos por dia, ou mais, conforme demanda espontânea. É tudo por agendamento [...] não fazemos agendamento por telefone. [...] temos uma série de documentos a serem incluídos no cadastro único, então por telefone você fala com a documentação, e a pessoa não traz, então a gente só agenda quando ela vai ao CRAS, ou pede alguém para vir em seu nome agendar. Porque aí fornecemos um papel (lista) aí ela já vem com tudo em mãos, tudo que vai precisar [...] a organização é muito boa, chegou com todos os documentos, não espera mais que cinco minutos e já atendemos, não fica esperando [...] a previsão é de meia hora, porque agora com o GESUAS, todo cadastro que fazemos temos também que lançar no GESUAS [...] aí colocamos meia hora, porque dando tudo certo em termos de tempo de cadastro eu já lanço no GESUAS e arquivo, se não eu lanço depois. [...] me incomoda a questão de ter cadastro pendente (Entrevistada 3).

[...] a demanda do CRAS Sul. Nosso atendimento é segunda a quinta de 12:00 às 18:00, na sexta de 12:00 as 17:00. Então a gente agenda de meia em meia hora. [...] agendamento se não tiver urgência a gente agenda, quando vê que tem urgência, a exemplo elevado grau de vulnerabilidade social para realizar o cadastro, marcamos para o dia seguinte. Temos muitos atendimentos, todos os dias e sempre horários completos, porém marcamos somente até as 17 horas para que não corra riscos, e caso haja necessidade de algum encaixe [...] cerca de 10 atendimentos diários. Normalmente tem gente que atrasa. O CRAS-SUL engloba seis (6) PSF's, então a demanda é elevada. A demanda ainda aumento muito depois da averiguação cadastral, que vem por parte do governo [...] os agendamentos são realizados pela recepcionista. Pedimos para não ser feito por telefone, para não desvincular, tipo uma terceira pessoa liga aí não dá certo. Já tivemos a experiência de agendar por telefone e não foi boa. Então a gente pede para estar vindo aqui e pegar uma lista de documentos que são necessários, por que depois retorna com todos eles em mãos, não correndo o risco de perder o agendamento no cadastro. A entrevista faço em mais ou menos 20 minutos, meia hora (Entrevistada 4).

[...] horário de atendimento deste CRAS é 12:00 as 18:00, e para o Cadastro Único a gente marca de meia em meia hora porque como tem o GSUAS para preencher, acaba que não dá tempo, então demanda tempo, aí marcamos de meia em meia hora. A demanda do CRAS é muito grande. O carro chefe é o Bolsa Família depois vem o BPC. Tem atendimento toda hora, de meia em meia hora. Mas se chega uma pessoa com todos os documentos, a gente atende, não fica sem atendimento. O cadastro único é até as 17:30, mais ou menos atendo 10 a 12 pessoas por dia, porque acaba que chega esses sem agendamento, mas que estão com todos os documentos prontos, aí atendemos e tem uns que faltam aí atendemos outro. O agendamento não fazemos por telefone, tem que ser presencial. Pois temos uma listinha da documentação necessária que passa para a pessoa, e tem os idosos que as vezes não entende, então presencial é melhor que explica, e também como a demanda é grande não dá para ficar perdendo tempo no telefone. Na recepção realiza-se uma triagem, que a recepcionista faz para que não falte documentos que a gente pede, a gente pede que não falte documento pois o

sistema é online e temos que preencher todos os documentos, se não preencher, o cadastro fica inválido, e a pessoa que fica devendo documento também não volta, [...] só depois que bloqueia o benefício. Se não tiver documento não atende. A entrevista ocorre em média de 30 a 40 minutos, pode até durar menos tempo, mas depende da quantidade de pessoas que compõe a família, família menor é mais rápido, a exemplo família que tem só uma pessoa (Entrevista 5).

Observa-se que, a partir da percepção dos entrevistados, os atendimentos são realizados uniformemente pelos três CRAS's, ou seja, todos oferecem de forma padronizada os serviços aos usuários. Essa perspectiva foi evidenciada na fala da Entrevistada 1, uma vez que ela ocupa o cargo de secretário municipal de assistência social e relata que essa é uma instrução que ela mesma passa aos assistidos. Segundo ela, a instrução é que todos os CRAS's do município prestem o mesmo tipo de atendimento, adotando os mesmos procedimentos técnicos e organizacionais. Fala da entrevistada 1: “[...], mas o atendimento tem que ser o mesmo em todos. Se você é atendido no CRAS-SUL, o CRAS-NORTE deve atender da mesma forma” (Entrevistada 1).

Percebe-se que essa forma de padronização de atendimentos relatada pelos entrevistados está em consonância a Portaria nº 177 de 2011, a qual incumbe os municípios de organizar e sistematizar os atendimentos aos usuários de uma forma que seja eficiente e que se cumpra o objetivo fim que é a inclusão e/ou atualização cadastral dos usuários.

Seguindo essa linha, no que tange ao atendimento ao cidadão usuário, questionou-se aos participantes, se em sua visão, seria necessária a criação de um novo CRAS no município, uma vez que todos relataram a alta demanda do município. Eles, porém não veem essa necessidade, pois acreditam que os esforços realizados pela gestão têm conseguido atender a demanda. Ainda, na visão de uma entrevistada, esse projeto não está nos planos da gestão municipal, como evidenciado nas falas a seguir:

[...] é claro que perfeito, 100% não é, mas estamos tentando adequar, ajustar, ampliar dentro das nossas possibilidades, que não são muitas, levando-se em consideração a atual conjuntura do país, com elevada escassez de recursos. Mas eu acredito que estamos atendendo bem, dentro do proposto. Então para gente abrir um CRAS, precisamos que o governo federal de esta abertura, por meio de editais, caso haja interesse os municípios se inscrevem. Claro que poderia ser o ideal abrir o CRAS - Oeste, pois temos Norte, Sul e Leste. Mas dentro do que temos hoje, a gente se esforça ao máximo para atender a demanda do município que é grande. Quanto à pretensão do município em aderir a este possível novo CRAS, não está em nossos planos (Entrevistada 1).

[...] acho que não precisa, está bem dividido (Entrevistada 3).

A portaria nº 177 de 2011 dispõe também que os municípios devem estar preparados para realizarem todos os tipos de atendimento, inclusive aqueles que são considerados especiais. O atendimento especial vai de encontro às diretrizes do SUAS, que prevê a universalização do atendimento e a proteção social, conforme elucida Lopes e Rizzotti (2013). De acordo com quatro entrevistados, a gestão exerce essas diretrizes, disponibilizando atendimento àquelas pessoas que, por algum motivo, não conseguem se locomover até os CRAS's, para se inscreverem no cadastro único, estando assim elegíveis a algum programa social do governo federal.

De acordo com os relatos abaixo, o município disponibiliza um veículo para levar o profissional, seja o (a) entrevistador (a) ou assistente social, para a realização da entrevista social no domicílio do cidadão. Posteriormente, os dados são inseridos no sistema on-line tornando-os elegíveis às políticas sociais. Os relatos de duas entrevistadas elucidam que as entrevistas, realizadas em domicílios, são assinadas pelos usuários, o que as tornam válidas. Uma entrevistada destaca que o mesmo procedimento é realizado em caso de atualização cadastral. Abaixo trechos das entrevistas:

Sim. Nós temos dentro da nossa proposta de proteção social básica [...] serviço de assistência a família e nós temos o serviço de proteção social básico no domicílio, que é prestado ao idoso ou a pessoa com deficiência. Então aquela pessoa que se enquadra nestas perspectivas e precisam atualizar algum cadastro e não consegue se locomover até o CRAS, a equipe vai até o domicílio [...] por exemplo, se é necessária atualização cadastral, a entrevistadora vai até o domicílio, leva o questionário da entrevista. Todos os setores possuem um veículo disponível para este serviço (Entrevistada 1).

Já fiz entrevista nas casas. Por duas vezes, a assistente social foi comigo, ainda era o caderno verde, escrito a mão. Então levei. Mas hoje se precisa de um cadastro domiciliar, as próprias assistentes sociais fazem. [...] aí ela assina uma folha dentro do caderno que já serve como prova (Entrevistada 3).

[...] já sim. É em domicílio, eu fui com a equipe técnica, assistente social e psicóloga. Fazemos no caderno verde, ou tiramos xerox e faço aqui, depois levamos para a pessoa assinar. Para todo este procedimento a prefeitura nos disponibiliza um carro (Entrevistada 4).

#### **4.1.5 Recursos Humanos**

Nos conceitos de capacidades técnico-administrativas, descritos por Pires e Gomide (2016), encontram-se também os recursos humanos. Compreender a política de contratação,

qualificação, bem como as formas de capacitação desses importantes recursos, presentes na gestão do Cadastro Único, faz-se necessário, uma vez esses aspectos são considerados essenciais ao cumprimento dos objetivos propostos pelo Estado, por meio do Cadastro Único.

De acordo com o Decreto nº 177 de 2011, a formação da equipe do Cadastro Único é de responsabilidade do município, que deve optar por profissionais com experiência na área social. Com relação à forma como ocorrem as contratações de mão de obra, para a gestão do Cadastro único, os entrevistados destacaram que essas contratações são realizadas pela Prefeitura Municipal de Campo Belo - MG.

De acordo com três entrevistados, a pasta da assistência social não possui funcionários de carreira (efetivos), sendo todos contratados. Segundo esses entrevistados, a secretaria de assistência social é ouvida pela gestão de recursos humanos da prefeitura municipal, no ato da contratação, analisando o perfil de cada candidato à possível vaga, uma vez que os funcionários contratados necessitam ter habilidades e competências que se encaixem com as especificidades do cadastro único, visto que irão trabalhar de forma direta com o público com diversos tipos de vulnerabilidade social. Conforme os relatos dos entrevistados, é essencial que tais pessoas tenham o perfil profissional que atenda a essa peculiaridade, ou seja, que sejam suscetíveis às vivências a que poderão se submeter no desempenho de suas funções e ainda se adequar a elas.

Os três entrevistados relataram que não há imposição por parte da atual gestão municipal no ato da contratação. A secretária é consultada, no momento da seleção e, segundo os entrevistados, torna bem tranquilo e eficiente esse processo, possibilitando o preenchimento das vagas em concordância com o perfil desejado. Percebe-se, também, que, de acordo com um dos entrevistados, as últimas gestões municipais, não têm deixado influências políticas, práticas clientelistas ou paternalistas atingirem os trabalhos do cadastro único. Esse fato evidencia-se pela permanência da mesma equipe de trabalho por muitos anos, mesmo com a troca do gestor municipal.

Ressalta-se que dois entrevistados relataram a possibilidade de realização de um concurso público no município que, provavelmente, preencherá as vagas que, na atualidade, são ocupadas por cargos temporários, ou seja, contratados. Esse fator impacta os trabalhos do cadastro único, uma vez que, como já relatado, todos os seus cargos são ocupados por pessoal contratado.

Outra questão avaliada na entrevista diz respeito à quantidade de pessoal envolvida na gestão do cadastro único no município, em que se constata que a quantidade de pessoal se relaciona com a forma de execução dos trabalhos de gestão. De acordo com a entrevistada 1,

os trabalhos do Cadastro Único são realizados nos Centros de Referência e Assistência Social - CRAS, sendo, ao todo, três desses centros, denominados CRAS - Norte, CRAS Sul e CRAS Leste.

Segundo o relato dessa entrevistada, cada centro conta com uma pessoa atuante de forma direta e exclusiva à gestão do cadastro único, a qual ocupa o cargo de entrevistador (a). Outros profissionais que trabalham nos CRAS's atuam de forma não exclusiva no Cadastro Único, como, por exemplo, recepcionistas, psicólogos e assistentes sociais.

Ainda, de acordo com essa entrevistada, a gestão ainda conta com uma coordenadora, que exerce a função de coordenação/gestão do cadastro único, em nível municipal, utilizando-se da sede da secretaria municipal de assistência social para o desempenho de seus trabalhos. Vale ressaltar que uma entrevistada relatou que desconhece as práticas utilizadas pela Prefeitura Municipal de Campo Belo, para a contratação de pessoal, bem como demais formas de ingresso.

Abaixo os relatos de quatro entrevistados demonstrando as perspectivas apontadas acima:

Nós temos a [...] coordenadora do cadastro único, que fica na sede da secretaria municipal de assistência social. Temos 3 CRAS cada um com um entrevistador do Cadastro Único que são profissionais específicos do cadastro único. ...que funciona de forma descentralizada, [...] específico no cadastro único temos 4 pessoas [...] todos os funcionários do cadastro único são contratados. Nenhum concursado. [...] específico no cadastro único, todos contratados [...] busca-se avaliar o perfil do contratado. [...] avaliar o perfil do profissional que está pleiteando a vaga, currículo. (Entrevistada 1).

[...] sempre que vem alguém para ser contratado, a gente analisa o perfil, principalmente, se é para o cargo de entrevistador, se caso ver que não tem perfil a gente direciona a outro cargo/setor. Sempre preocupado com o usuário, se tem perfil, porque lida com todos os tipos de vulnerabilidades. Todos são contratados [...] A contratação é realizada pela prefeitura, ela manda mas analisamos perfil (Entrevistada 2).

[...] não conheço (Entrevistada 7).

[...] hoje a assistência social é um trabalho que algumas pessoas se identificam e outras não. Quando se identificam com o cargo, com a política de assistência social elas tomam sentimento de pertença e tudo do certo. Agora quando as pessoas chegam e não se identificam, ou não conhecem a política, [...] tem dificuldade e isso faz com elas não permaneçam no cargo, porque elas veem de perto vulnerabilidades então não é qualquer pessoa que dá conta. E a tendência é cada vez mais pessoas precisarem de benefícios sociais, e cada vez menos temos benefícios. Aumenta vulnerabilidades e diminui as ofertas. Os recursos humanos se sentem de pés e mãos atadas,



querem fazer não tem recursos. O desemprego subiu, e pelos dados do cadastro único os benefícios diminuiram. O que pode atrapalhar em si na minha visão é esta falta de adaptação ao cargo por se tratar com vulneráveis (Entrevistado 8).

A partir desses relatos, compreende-se que o município em estudo tem atendido o prescrito na Portaria nº 177 de 2011, no que tange à formação da equipe para a atuação no Cadastro único. Como observado, o município conta um entrevistador em cada CRAS e ainda com um gestor/coordenador em nível municipal. Percebe-se que se busca a contratação de profissionais com perfis descritos na portaria, principalmente, com experiência na área social, porque se trata da maior parte do público pessoas vulneráveis.

Conforme destaca um entrevistado, não há interferência política no ato da contratação, e o poder decisório concedido à secretaria municipal de assistência social, no ato da contratação, permite a escolha de um perfil adequado ao ambiente do cadastro único.

Quatro entrevistados relataram que a prefeitura do município em estudo pretende, em breve, realizar um concurso público, que provavelmente preencherá as vagas que envolvem a gestão do cadastro único, uma vez que são ocupadas por cargos comissionados/contratados, de acordo com o seu relato.

Quando questionados sobre essa questão, a entrevistada 1 relatou que, após a realização do concurso e posse dos aprovados, pode ocorrer o que ela denomina via de mão de dupla. Por um lado, o município atenderá as previsões constitucionais quanto à forma de ingresso no serviço público, ou seja, via concurso, o que garante a continuidade dos trabalhos públicos. Por outra via, pode ocorrer uma desconstrução da equipe, que já se encontra coesa pela sua permanência por várias gestões, o que tem garantido excelentes resultados nos aspectos da gestão do cadastro único. Tal perspectiva é apontada por mais quatro entrevistados.

Percebe-se que, mesmo com as mudanças da gestão municipal, a equipe permaneceu a mesma. Contudo, os entrevistados relataram que os servidores, que não são de carreira efetiva, estão sujeitos à influência de práticas clientelistas, patrimonialistas e /ou paternalistas, como também troca de pessoal pela própria mudança de gestão em si. Conforme pode ser observado nas entrevistas, o concurso garantiria a permanência, porém três entrevistados temem a formação da nova equipe, uma vez que os atuais contratados podem não ser aprovados no concurso, o que impactaria em novas capacitações, entendimento da política de assistência social e, ainda, a questão do perfil do funcionário público, que, neste caso, não poderá ser levado em conta, pelo engessamento presente nas provas de concurso público.

Um entrevistado sugeriu que seja cobrado no concurso, além da prova habitual, uma prova de títulos, com o intuito de encontrar um perfil que possua experiências em área social, o que amenizaria o processo de transição da equipe.

Uma das entrevistadas ressaltou um ponto positivo de se ter um concurso público destinado à pasta da assistência social. Em sua visão, o fato de funcionários efetivos passarem por avaliação de desempenho pode contribuir, para melhor desempenho das funções do Cadastro Único, garantindo mais qualidade no serviço prestado ao usuário.

Estamos em processo de planejamento de um concurso específico para a assistência social. [...] temos alguns funcionários efetivos, mas que trabalham aqui conosco, mas em desvio de função. [...] específico no cadastro único, são todos contratados. O concurso é uma via de mão dupla. Ela traz a lógica da permanência que garante a continuidade do trabalho, porém temos experiências com outros municípios que são concursados e não entendem a política de assistência social e não tem o menor esforço para entender ou aprender. [...] nós vamos realizar o concurso e já está previsto para até o final desta gestão [...] receio de desconstruir o que já foi construído em termos de equipe, mas o correto é o concurso (Entrevistada 1).

[...] teremos um concurso, que sairá breve. [...] como estou desde início, acompanhei tudo, então sanamos ao longo do tempo, está tudo bem tranquilo, caminhando. O fato de eu ter permanecido, e não digo só eu, mas minha equipe, o fato de ter continuado ajudou muito para o sucesso que temos hoje! E nos CRAS também, troca geralmente é na mudança de gestão, em 4 em 4 anos, mas no Cadastro Único não trocamos, na gestão não trocamos, porque se trocar começa do zero. O prefeito dá autonomia a gestora para não trocar somente se ela quiser. [...] o fato de ser cargos comissionados e não efetivos isso facilita um pouco, pois podemos escolher por exemplo de manter. Agora se fosse outro modelo de gestão (do prefeito) que fosse mais rígido quanto a continuidade, que interferisse o fator político na gestão, aí poderia ser melhor o pessoal ser concursado, porque aí não haveria risco de trocar por estas questões, não impactando assim na gestão. Não sei se quando tiver o concurso, porque vai começar tudo de novo! Não existe um concurso específico para o cadastro único, é da assistência social, são técnicos, então corre o risco de desconstruir para construir de novo (Entrevistada 2).

Quanto ao concurso que a atual administração almeja, eu vejo que todos os envolvidos na gestão estão na condição de contratados ou comissionados, então vejo o concurso como positivo [...] o profissional pode realizar seu trabalho de forma contínua. Mas teria que fazer um concurso que exija perfil, experiência, poderia voltar o concurso para esta vertente. A prefeitura não deixou influência política interferir, nestas últimas mudanças de gestão, mas pode acontecer, então com o concurso iria mudar. Friso a questão da necessidade de uma prova de títulos, para que a gestão não sofra, porque o profissional traz a teoria materializada. O concurso é uma alternativa para o profissional realizar seu trabalho de forma contínua, sem sofrer influências políticas que é muito presente nos municípios pequenos como Campo Belo.

Nós temos uma equipe muito boa, a gestão atual dá continuidade sem influencias políticas, mas quem garante que as demais gestões terão a mesma linha? [...] quanto a realização do concurso, talvez vai ter uma queda no início, mas a chance de se ter funcionários que não sofram influências políticas será muito positivo, para trabalhar com ética. Imagine se chega um vereador aqui e fala, faz isso para tal família, se ele é concursado ele pode falar sem medo que não vai fazer porque ele está pedindo, mas que a família será atendida como outra qualquer que procure pelos serviços dos CRAS. [...] nunca passamos por esta dificuldade de vereador querer algo, até porque temos uma boa relação com a câmara, com os demais órgãos municipais, mas acredito eu que em outros municípios pode haver sim, principalmente, em municípios menores. Trocas de favores. [...] (Entrevistado 8).

[...] a Assistência Social nunca teve um concurso. Quando ela começou, acompanhei a evolução pois já era membro do conselho desde aquela época [...] quanto ao concurso, os funcionários efetivos teriam aquela rotina de trabalho, mais concretizada dando continuidade ao trabalho. Vou dar um exemplo, sou efetiva na prefeitura municipal, e estamos em uma gestão nova, trabalhei em outras gestões tive esta experiência. Está gestão deu continuidade com os funcionários contratados da assistência social, então até passar, até assumir, se não tivesse mantido poderia ter tido problemas. Não desmerecendo o trabalho dos contratados, mas num quadro efetivo, tem avaliação de desempenho então pode valorizar o funcionário e os trabalhos (Entrevistado 9).

O fato da prefeitura municipal ter a pretensão de realizar um concurso público atende ao disposto no Artigo 37 Inciso II da Constituição Federal de 1988, o qual prevê a investidura em cargo ou emprego público condicionada à prévia aprovação em concurso público. Ressalta-se que a forma de contratação, atualmente adotada pelo município, está prevista no mesmo artigo acima citado (BRASIL, 1988). Contudo, a preocupação dos entrevistados, quanto à vulnerabilidade, na qual se encontram os municípios, no que tange às políticas paternalistas, clientelistas e patrimonialistas, que são influências que realmente podem impactar tanto na contratação e permanência de pessoal, bem como fazer com que se concedam possíveis privilégios em atendimentos a usuários, gera impactos negativos no âmbito da gestão. Essas questões são abordadas por Silva, Yasbek e Di Giovanni (2007), ao afirmarem que os programas de transferência de renda devem aguçar os direitos sociais, tornando-os cada vez mais fortes, a fim de se transpor as práticas paternalistas do aparato de proteção social do Brasil.

Todavia, observa-se que os entrevistados valorizam a continuidade concedida pela administração municipal, no que diz respeito aos técnicos atuantes na gestão do Cadastro Único, uma vez que, em sua percepção, têm contribuído com os trabalhos de gestão, fortalecendo essa capacidade técnico-administrativo. Tal evidência está bastante explícita nos

relatos que apontam a possibilidade de realização de um concurso público como uma possível desconstrução desses trabalhos.

Outro ponto abordado nas entrevistas foi a contratação de mão de obra temporária. A partir dos relatos de dois entrevistados, verifica-se que a secretaria municipal de assistência social, em situações específicas, já se utilizou de mão de obra temporária para os eventuais serviços da gestão do cadastro único. Demandas de averiguações de cadastros, advindas por parte do governo, assim como a atualização/inclusão cadastral de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada - BPC, foram situações em que, por meio de recursos advindos do IGD - Índice de Gestão Descentralizada - viabilizaram-se contratações de prestadores de serviços para que tais demandas fossem atendidas.

[...] Sim. Já tivemos um período de um grande número de famílias que estavam com cadastro desatualizado. Então tivemos por parte do governo federal uma averiguação em massa, para atualização. Precisamos contratar pessoal. Recentemente tivemos um prazo estipulado pelo governo federal de inclusão no cadastro único de todos os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada - BPC. [...] para atingirmos esta meta imposta pelo governo, tivemos que contratar mão de obra temporária. Mas é bem esporádico (Entrevistada 1).

No ano de 2018, utilizou-se o recurso do IGD para contratação de mão-de-obra temporária, que foi um mensageiro, com intuito de localizar famílias que se encontravam com os cadastros desatualizados ou que não tinham realizado o cadastro. Está foi uma demanda específica do Benefício de Prestação Continuada (Entrevistada 6)

De acordo com o manual IGD - Caderno IGDM - edição abril de 2018, o Ministério do Desenvolvimento Social, atualmente Ministério da Cidadania, não impõe ao município as formas de aplicação dos recursos advindos do IGD, possuindo autonomia na aplicação, para atender às suas necessidades. No que tange à utilização, para o pagamento de pessoal, a legislação não se opõe, a única ressalva, segundo o ministério, é que os municípios devem se atentar quanto ao uso do recurso ao pagamento contínuo de pessoal, uma vez que o recurso é viabilizado, mediante cumprimento de uma série de requisitos, a serem cumpridos pelo município, tornando então esse recurso não permanente. Subtende-se, a partir dos relatos, que o município escuta tal instrução, uma vez que se utilizou dos recursos do IGD para o pagamento de mão de obra temporária.

Qualquer tipo de gestão, inclusive a gestão pública, passa ou já passou por algum tipo de dificuldade. No âmbito da gestão do Cadastro único, no município em estudo, percebe-se que não somente a gestão do cadastro, mas como toda a gestão no âmbito do Sistema único de

Assistência Social, já enfrentou várias dificuldades, principalmente, no início dos seus trabalhos. As dificuldades ocorreram pela formação, tamanho e treinamento da equipe, por exemplo, seguindo um número bem pequeno de envolvidos para um número bastante expressivo atualmente. Tais dificuldades são expressas no relato abaixo:

[...] dificuldade foi o pessoal. Até treinar todo pessoal. E a gestão aqui foi crescendo, se construindo. Quando o SUAS foi implementado aqui em Campo Belo, eu não estava, mas o [...] gestor de recurso financeiros conta que a equipe era a [...] antiga secretária, que ocupou o cargo por várias gestões, ele, e a [...] atual membra do conselho municipal entrevistada, e recepcionista. Hoje nós somos ao todo quase sessenta colaboradores. Então vemos o quanto crescemos. Mas boa parte disso se deve a ex-secretária, que é na minha visão é muito competente, excelente gestora, muito comprometida como gestora e com a política de Assistência Social. Quando eu aceitei o convite para ser a secretária da pasta, eu considero um desafio, o peso de responsabilidade que é pegar um município que está todo organizado, tudo que eu sei eu aprendi com a ex-secretária, ela é esta assistência social, trabalhou muito, para chegarmos onde chegamos hoje. Este avanço, que trago para você, de uma equipe de 3 pessoas para uma equipe de 60, isso deve a ela (Entrevistada 1).

Observa-se que, com o passar dos anos, o fato de se ter permanecido por várias gestões a mesma secretária municipal de assistência social, como evidenciado no relato acima e, ainda, a permanência da mesma equipe, amenizou possíveis dificuldades e ainda fortaleceu de forma expressiva a gestão.

Atualmente o maior problema que impacta a gestão do cadastro único no município consiste na falta e redução de repasses financeiros por parte dos governos estadual e federal. O maior impacto dessa escassez de repasses recai sobre o pagamento de servidores, uma vez que o município depende desse recurso, para honrar esses pagamentos e, assim, manter os servidores, para que não reflita no atendimento à demanda dos serviços prestados aos usuários.

Percebe-se que a gestão municipal necessitou realizar uma pequena redução em sua equipe, porém tal redução não impactou na oferta de serviço direta ao usuário. Dois entrevistados avaliaram essa questão como preocupante, visto que, se permanecer, pode prejudicar os trabalhos, não somente do cadastro único, mas de toda a pasta da assistência social.

[...] redução de equipe em razão de corte de recursos, mesmo com a queda de recursos, não diminuimos serviço em razão disso. Funcionou tudo normal. Fizemos uma pequena redução na equipe, mas que não impactou na oferta de serviço direta ao usuário. Nossa despesa com pessoal é muito

grande. E os valores dos recursos são bem pequenos. A gente faz mágica para dar conta (Entrevistada 1).

[...] a falta de recursos que reflete nos recursos humanos, por exemplo, então neste aspecto não falando da gestão do cadastro único em si, mas de uma forma geral da gestão, penso que melhorando esta questão, seria muito mais fácil (Entrevistado 8).

O repasse de recursos é de suma importância ao desenvolvimento dos trabalhos de gestão, uma vez que tal repasse foi definido no Pacto Federativo, o qual promoveu a gestão do cadastro único compartilhada entre governos federal, estadual e municipal, conforme destaca Fonseca e Roquete (2005). Compreende-se, a partir dos relatos, a importância de que esse pacto seja cumprido, pois o não cumprimento pode afetar os trabalhos do cadastro único e também seus usuários.

De acordo com Pires e Gomide (2016), as capacidades técnico-administrativas, em uma de suas vertentes, representam a capacidade do Estado em qualificar seus recursos humanos para que possam atingir os objetivos a serem alcançados por ele. Na gestão do Cadastro Único, é relevante que os colaboradores estejam altamente preparados, para o atendimento dos usuários, uma vez que, na maioria dos casos, chegam aos CRAS's ou à Secretaria Municipal sem nenhum conhecimento acerca do que procuram ou até mesmo sobre em qual programa social o seu perfil socioeconômico se encaixa. As entrevistas demonstraram que, quando o cidadão usuário chega ao CRAS, é disponibilizada uma lista com toda a documentação necessária, para a sua inclusão no cadastro, momento, também, em que é realizado o agendamento da entrevista social. Presume-se, então, que os (as) recepcionistas devem também possuir o mínimo de conhecimento e qualificação da operacionalização do Cadastro Único, para que instrua de forma correta os cidadãos usuários.

Os relatos de três entrevistadas evidenciam o grau de conhecimento que os usuários chegam para a realização do cadastro único:

[...] tem gente que chega aqui e fala que quer fazer um cadastro para desconto de energia, mas não sabe o que é, não sabe que tem que ter uma renda específica que enquadra. Outro chega assim, quero fazer um Bolsa família porque estou desempregado. A recepcionista orienta lá fora, mas ainda costumam entrar aqui no cadastro sem saber bem o que querem e quais condicionalidades devem atender para ter o direito reconhecido. A maior dúvida, é sobre o que é Programa Bolsa Família e sobre também a tarifa de energia. Agora, o ID jovem quase ninguém conhece [...] (Entrevistada 3).

Na maioria das vezes, eles chegam aqui e falam que querem um determinado benefício. Por exemplo, eles vêm procurando pelo Bolsa Família, mas não

sabem que podem ter direito ao BPC, desconto na energia elétrica [...] (Entrevistada 4).

A maioria dos usuários chegam no CRAS sem nenhum tipo de conhecimento do que buscam. Às vezes temos até que usar um linguajar mais adequado, se a gente falar os termos certinho eles não vão saber. Eles falam assim quero fazer um cadastro para receber bolsa família, mas eles não sabem que tem critérios, não sabem nada, nem se se enquadram [...] (Entrevistada 5).

A partir desses relatos, conclui-se que é de sua importância que a equipe, atuante no Cadastro Único, esteja preparada, em termos de funcionalidade dos programas sociais, para que assim possa instruir de forma correta os cidadãos elegíveis. A discricionariedade presente nesse processo é enorme, segundo Bichir (2016), a forma de abordagem e localização das famílias deve ser realizada, a partir de um elevado grau de conhecimento por parte dos envolvidos na gestão, uma vez que pode ocasionar exclusão do usuário de alguma política social à qual teria direito.

É notório, nos depoimentos dos entrevistados, que os envolvidos na gestão do Cadastro Único, principalmente, os entrevistadores, estejam capacitados não somente no que se refere aos aspectos tecnológicos do cadastro, mas que também conheçam as suas funcionalidades e os programas sociais que utilizam o CadÚnico ao acesso. Para tanto, em termos de capacitação, o Ministério da Cidadania, por meio da SEDESE - MG - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - oferta anualmente uma capacitação para os novatos da equipe, que, de acordo com uma entrevistada, envolve todos os aspectos (tecnológicos e funcionalidades dos programas). Porém, segundo essa entrevistada, cada membro da equipe pode participar somente uma vez, em todo o seu ciclo de trabalho, o que ocorre geralmente no início das suas atividades. Essa capacitação inicial é realizada na matriz da SEDESE - MG - localizada em Belo Horizonte - MG. Ainda, de acordo com a fala dessa entrevistada, ocorre, na maioria das vezes, que o início de trabalho de um burocrata não aconteça em concomitância com a capacitação da SEDESE - MG, então, a própria gestora realiza uma capacitação personalizada, dando-lhe condições para que inicie seus trabalhos.

Com base nos relatos dos entrevistados, observa-se que, no decorrer de um ano, a fim de redução de custos, somente a gestora do CadÚnico participa de capacitações ofertadas pela regional da SEDESE - MG, em Belo Horizonte e Divinópolis - MG. Posteriormente, fica responsável de repassar a todos os demais envolvidos na gestão o aprendizado da capacitação. Segundo essa entrevistada, nas capacitações são abordados todos os aspectos do cadastro único, como novas versões, atualizações e mudanças tanto no cadastro como nos programas

sociais. Ainda, de acordo com o seu relato, o Ministério da Cidadania disponibiliza informes que chegam via e-mail e são encaminhados a todos os envolvidos na gestão, evidenciando uma forma de atualização para a realização dos trabalhos.

[...] realizada pela SEDESE - MG - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, a capacitação é presencial em BH. Acontecem uma vez ao ano, somente para quem ainda não fez capacitação. Se a pessoa entra, tem que esperar a capacitação anual. Para evitar custos, a gestora do cadastro único vai a algumas reuniões e traz isso ao município, ela realiza o repasse. As capacitações abordam todos os aspectos da gestão. Tem duração de 2 dias e aborda todos os aspectos, inclusive sobre os programas sociais. [...] a regional que é Divinópolis realiza reuniões 3 vezes ao ano com os coordenadores/gestores, no caso eu que participo. Lá aborda mudanças, evoluções, por exemplo, a versão V7.20 foi abordado todos os aspectos relativos a ela, e ela já está em vigor deste início de 2019. Critério de realização de capacitação: Não ter participado antes. [...] disponibiliza-se informes semanais via e-mail, que são bem práticos e informativos, tranquilos de entendimento, os quais abordam todos aspectos envolvidos na gestão. Eu recebo, e depois realizo repasse aos envolvidos na gestão do cadastro, como os entrevistadores, recepcionistas etc. [...] através de informes que são instruções operacionais. Agora, quando é algo mais abrangente tem essas reuniões em Divinópolis que é a nossa regional [...] isso nos chega por e-mail, ligam, mas tudo com antecedência (Entrevistada, 2).

Compreende-se que os servidores atuantes na gestão participam da capacitação. A Portaria nº 177 de 2011 dispõe que o entrevistador somente poderá realizar as entrevistas, quando fizer a Capacitação de Preenchimento de Formulários, oferecida pelo Ministério da Cidadania ou pelo estado. A partir do relato acima descrito, infere-se que o Ministério da Cidadania disponibiliza a capacitação apenas uma vez ao ano, o que nem sempre coincide com o início de um novo ingressante na gestão. Tal sistemática parece não atrapalhar o andamento dos trabalhos, dado que a coordenadora realiza a capacitação com o ingressante até que seja ofertada a capacitação do ministério. Porém esse procedimento não atende ao disposto na referida portaria, mas percebe-se que foi a forma como a gestão do Cadúnico, no município estudado, adotou para não prejudicar o usuário, pois capacitação deve ser ofertada pelos governos federal e estadual.

Pode-se observar também que a coordenação local se preocupa com a capacitação de todos os envolvidos, realizando repasses de cursos frequentados, bem como a disponibilização de informes advindos do Ministério da Cidadania, os quais contêm atualizações das rotinas de trabalho.



A partir dos relatos de dois entrevistados, compreende-se que o município disponibiliza recursos, para custear tais capacitações, tais recursos advêm do IGD - Índice de Gestão Descentralizada. Esse custeio é evidenciado na fala de dois entrevistados:

[...] O município disponibiliza recursos financeiros por meio do IGD para custear a capacitação. [...] o município nos concede diárias, custeio total para que possamos participar (Entrevistada, 2).

[...] 3% (três por cento) é aplicado em todos os conselhos municipais, para custear viagens (pagamento de diárias, combustíveis, despesas gerais com viagens) para participação em capacitações, reuniões em outras instâncias do conselho (Entrevistado, 6).

Essa forma de custeio, utilizada pela gestão municipal, está em concordância com o disposto no Manual do IGD-M de abril de 2018. O referido manual propõe, entre outras formas de uso do recurso do IGD, a seguinte possibilidade: “requer capacitação contínua da equipe da Gestão Municipal do Cadastro Único” (BRASIL, 2018i).

Na visão de três entrevistados atuantes no Cadastro Único, a forma como têm sido ofertadas as capacitações tem atendido as suas necessidades, no entanto, de acordo com os relatos, não conseguem abarcar todas as necessidades dos servidores para a execução de seus trabalhos. As entrevistas afirmaram que a prática do dia a dia complementa as capacitações. As possíveis dúvidas sobre o trabalho, geralmente, são sanadas pela coordenadora, que também possui um acesso a informações de um interlocutor em uma instância superior. A coordenadora promove, semanalmente, reuniões de repasse, atualização, garantindo, assim, uma espécie de formação continuada. Uma entrevistada pondera que há a necessidade de realizar capacitações em menores espaços de tempo.

[...] as capacitações sim. Às vezes, por exemplo, implantaram o GESUAS, que é um sistema próprio do município, no sistema agora, muito bom, só que nós fizemos a capacitação, mas gerou muitas dúvidas [...] quer dizer, a gente traz muita coisa, para o cadastro, para a vida, para os atendimentos, para tudo, mas outras coisas ainda ficam pendentes. E tipo, a prática que faz aprender. Mas as capacitações são boas. Elas abordam os programas, fomos até a Belo Horizonte no início, para aprender a mexer no SIBEC que é um programa da Caixa que libera o benefício, bloqueia, muita coisa boa que aprendemos no decorrer do tempo. Mas acho que deveria ter capacitações mais a miúdo, porque tudo muda com frequência, principalmente, o BPC, muda as condicionalidades e a gente fica meio perdida, ainda mais agora com a reforma da previdência tudo indica que vão vir mudanças. Mas devia ter mais. O que ajuda são os repasses de informações feitos pela coordenadora [...] ela sempre manda e-mails explicando mudanças,

alterações, dando informações. O governo poderia disponibilizar uma capacitação por semestre, ou seja, duas vezes ao ano (Entrevistada 3).

[...] acredito que sim. A gente tem algumas reuniões, capacitações, tem casualmente. Mas temos reunião de equipe todas as segundas-feiras, com a nossa coordenação então sempre que temos dúvidas tiramos aqui mesmo. São reuniões internas com a coordenação. Temos uma vantagem, porque nosso CRAS é ao lado da secretaria municipal, então facilita bastante. Tem algumas capacitações que vem para coordenadora [...] então dependendo do teor do assunto, ela vem e passa para gente, dependendo nós mesmos com a equipe conseguimos implementar. Tem algumas capacitações que eram feitas em BH, mas tem tempo que a gente não vai. Elas abordavam programas sociais, e mudanças do cadastro único, eram por parte do governo federal. As mudanças continuam acontecendo, mas é tranquilo da gente acompanhar. A capacitação não sei se é necessário, somente quando surge demandas novas, aí eu sempre pergunto os técnicos e eles conseguem me ajudar. Então penso que não há tanto a necessidade de ter mais capacitações. Esses técnicos temos aqui no CRAS dois assistentes sociais, dois psicólogos além do coordenador que também é psicólogo e nos auxilia bastante nas dúvidas de demandas específicas (Entrevistada 4).

[...] completa não. Porque a capacitação ajuda com o básico, mas a prática que pega o jeito do negócio. Pouca capacitação advinda do governo federal, mas há repasse por parte da gestora, ela tira dúvidas, vem no CRAS dar suporte. No GESUAS a gente consegue ajuda também, ele tem uma espécie de bate-papo com a gestora e com as demais pessoas que trabalham com o CadÚnico no município, então isso ajuda pois perguntamos via chat e a Gestora responde na hora, as vezes durante o atendimento surge uma dúvida e por esse bate-papo consegue falar com a gestora e ela atende. Mas Campo Belo tem muito pouco capacitação, vinda do governo. Devia ter mais capacitação do governo (Entrevista 5).

Vale destacar um fato mencionado pela entrevistada 4, a qual relata que o CRAS conta com técnicos, que são assistentes sociais e psicólogos. Essa questão vai de encontro ao disposto na Portaria nº 177 de 2011 que indica que a composição da equipe do cadastro único deve ser formada também por um técnico de nível superior que realizará as visitas domiciliares, para a averiguação cadastral, fiscalização, tratar denúncias de irregularidade, atender e encaminhar as famílias para outros serviços.

Quando questionados sobre o grau de conhecimento que possuem, a respeito do Cadastro Único de forma geral e também dos programas sociais ofertados, os relatos, a seguir, mostram não somente a visão que possuem acerca de seus conhecimentos, mas também a importância de ter esse aprendizado, uma vez que, na maioria dos atendimentos, a intervenção, bem como a instrução do servidor, é de suma importância para o direcionamento do cidadão à política social na qual ele se enquadra.

Essa qualificação, na visão de três entrevistados, advém das capacitações, mas também, sobretudo, das suas experiências enquanto gestor do Cadúnico e entrevistadores.

[...] tenho sim. Todos, acredito que até a nossa “vista” alcança tenho sim. Bolsa Família, BPC, tarifa social de energia elétrica, ID-Jovens para adolescentes e jovens [...] considero profundo não, porque ainda tem alguns que a gente não tem tanto conhecimento, mas considero razoável meu conhecimento. Alguns sei que está dentro do cadastro, como o Bolsa Verde por exemplo, aqui ainda não trabalhamos com ele acredito que o fato regionalismo, pode influir, talvez não seja específico da nossa região. [...] a maior dúvida, é sobre o que é PBF e sobre também a tarifa de energia. Agora, o ID jovem quase ninguém conhece! Mas em uma entrevista, quando eu vejo que na família tem um jovem que enquadra, eu indico. Eu explico, que é um programa, e que enquadra se ele desejar. O BPC principalmente, quando vejo que a pessoa é deficiente, ou idoso com mais de 65 anos que não possui renda, as vezes nem teve carteira assinada, eu indico. Aí daqui mesmo já encaminhado para assistente social, já agendo. Se a assistente social estiver aqui, no mesmo momento já encaminhado. Então considero, que minha capacitação foi essencial para que eu possa ter estas informações e repassá-las aos usuários. A minha experiência também conta muito. Tem pessoas que fizeram o cadastro há muito anos, e agora chegam aqui e falam assim que naquele tempo ninguém as instruiu como eu estou instruindo agora, mostrando possibilidades. Inclusive o cadastro único tem um prazo para ser atualizado [...] (Entrevistada 3).

[...] na maioria das vezes eles chegam aqui e falam que querem um determinado benefício. Por exemplo, eles vêm procurando pelo Bolsa Família, mas não sabem que podem ter direito ao BPC, desconto na energia elétrica. Ou, às vezes, dentro do grupo familiar tem um jovem que se enquadra no ID-Jovem. Talvez tem um idoso no grupo que teria direito ao BPC, então eu já encaminhado para assistente social. Por isso é importante eu ter esse conhecimento dos programas. O fato de eu estar aqui há mais tempo ajuda muito (Entrevistada 4).

[...] com certeza sempre tem que ter nossa intervenção. [...] eu vejo tudo, se a pessoa vem procurando a exemplo o PBF, mas se vejo que ela tem deficiência ou idade aí já encaminhado para a assistente social para requerer o BPC, eu observo muito isso. Daqui já direciono tudo (Entrevista 5).

A partir dos relatos acima, percebe-se a importância dos recursos humanos na gestão do cadastro único, visto que eles garantem ou não o acesso do cidadão às várias políticas sociais do governo federal. Dependendo da forma de abordagem e/ou orientação que é realizada com esse cidadão usuário, ele pode não ter seu acesso garantido à política desejada, conforme determina a constituição federal vigente. É notória a necessidade de qualificação do servidor, pois, no momento de sua atuação, ele pode direcionar o próprio cidadão ou algum membro de sua família a alguma política social, refletindo assim na diminuição e combate da pobreza extrema no país.

Pode ocorrer também a discricionariedade na atuação da equipe do Cadastro Único. De acordo com Marques (2013), a discricionariedade pode direcionar os destinos dos programas e também a elegibilidade dos beneficiários.

Os atores envolvidos nesse processo, principalmente, aqueles que Lipsky (1980) denomina como burocratas de nível de rua, devem atuar com foco no alcance dessas metas propostas. Para tal, percebe-se que as capacidades técnico-administrativas, elencadas no tópico anterior, a exemplo, capacitações, treinamentos e demais recursos administrativos (GOMIDE; PIRES, 2014) podem fortalecer esses atores (burocratas de nível de rua), para que fiquem menos suscetíveis às influências que os levem a não serem racionais (JESSOP, 2007), no momento de sua atuação discricionária, quanto à implementação de políticas públicas.

Sendo assim, verifica-se, então, que as capacitações são essenciais para o bom desempenho do Cadastro Único, a fim de que ele possa contar com uma base de dados fidedigna. Manter uma base de dados fidedigna significa contemplar a situação real das famílias inscritas, proporcionando ao Estado não somente a triagem para o acesso às políticas sociais, mas também uma base sólida para a construção de novas políticas públicas. Segundo Direito *et al.* (2016), a base de informações do Cadastro Único proporciona ao governo federal uma forma de cruzamento de informações que podem ser utilizadas para o monitoramento e também à implementação de novas políticas públicas, não somente em âmbito federal, mas também nos estados e nos municípios.

Tal perspectiva é evidenciada na fala de uma entrevistada, a qual relata que a gestão do município em estudo já se utilizou de informações do Cadastro Único em algumas situações. Abaixo o relato:

[...] realmente viabiliza a entrada das políticas públicas, e a gestão que deseje fazer um trabalho efetivo, ela se utiliza destas informações que são muito relevantes. Exemplo, em Campo Belo a educação tem usado muito. Para montar uma creche, lá no bairro Dona Marieta o levantamento de demanda foi feito pelo cadastro único, então pelo território foi levantado a demanda que viabilizou a construção desta creche. [...] conselho tutelar, com relação a evasão escolar (Entrevistada 2).

A inserção correta dos dados no Cadastro Único é uma atividade imprescindível, uma vez que tais dados, além garantir o acesso às políticas sociais, possibilita também a realização de diagnósticos, a fim da construção de indicadores que viabilizem a criação de novas políticas públicas, conforme destaca Colin, Pereira e Gonelli (2013).

#### **4.1.6 Índice de Gestão Descentralizada: aplicação de recursos e mecanismos de fiscalização**

Outro desdobramento das capacidades técnico-administrativas descritas por Gomide e Pires (2014) diz respeito à capacidade do Estado de exercer autofiscalização. Como demonstrado, o Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento tecnológico que se alimenta de informações advindas de seus usuários. Tais informações são coletadas nas entrevistas sociais realizadas, tornando-as, assim, um instrumento autodeclaratório. Percebe-se que, a partir da implantação da Versão 7, iniciada em 2010, houve uma grande evolução nos aspectos que dizem respeito à qualidade das informações inseridas no sistema, pois, a partir dessa nova versão, o próprio sistema passou a realizar um cruzamento das informações prestadas pelos usuários com várias outras bases de cadastro do governo federal (BICHIR, 2016).

Contudo, mesmo com todo este aparato, novas formas de fiscalização e averiguação das informações se fazem necessárias. As falas de três entrevistadas evidenciam essa questão:

[...] o cadastro por ser auto declaratório ele possibilita esse jeitinho, as vezes as pessoas não têm uma renda formal, e ela está falando que recebe cem reais, mas ela ganha mais, a gente sabe, mas o cadastro possibilita isso (Entrevistada 1).

[...] o sistema é muito efetivo, há uns três anos atrás ele fazia o batimento com outros sistemas do governo como CNIS da previdência, receita federal era de ano em ano o batimento, hoje de 2 em 2 meses ele já faz o batimento [...] (Entrevistada 2).

[...] maior dificuldade é o fato do Cadastro Único ser auto declaratório, a gente vê que a pessoa está mentindo, mas você tem que colocar o que ela está declarando. Cruzamentos e batimento das informações estão ajudando muito, cruza com RAIS, CNIS da Previdência e outros, então facilita (Entrevistada 5).

Percebe-se que esta checagem das informações prestadas pelos usuários, por meio dos mecanismos tecnológicos, utilizados pelo Cadastro Único e pela verificação junto às outras bases cadastrais do governo federal, fortalece essa capacidade técnico-administrativa e diminui os riscos de possíveis fraudes por parte dos usuários, reduzindo também os riscos de conceder benefícios àqueles cidadãos que não precisam deles.

Neste sentido, os Decretos nº 6.135/2007 e nº 9.674/2019 dispõem sobre o zelo e a integridade dos dados coletados como função dos municípios na gestão do Cadastro Único.

Na busca de melhor cumprir essa função, de acordo com uma entrevistada, o município em estudo, por meio de alguns métodos, realiza algumas averiguações, no que tange às informações prestadas pelos usuários, que vão além das checagens realizadas pelo próprio sistema. Abaixo o relato da entrevistada:

[...] a gente pega a listagem da folha de pagamento da prefeitura municipal de Campo Belo, pois tem muitos funcionários, e à medida que vamos tendo tempo vamos fazendo batimento. Mas o correto mesmo é que órgão fiscalizador do Programa Bolsa Família que faça isso, e o órgão é o Conselho Municipal de Assistência Social por meio da instância de controle fiscalizadora instalada dentro dele [...] (Entrevistada 2).

Observa-se que o relato da entrevistada acima apresentado aponta a uma gestão local que se mostra preocupada quanto à veracidade das informações incluídas no Cadastro Único, indo além das checagens realizadas pelo próprio sistema. Segundo Bichir (2016), os municípios têm desenvolvido novas habilidades, para que os cadastramentos sejam realizados, em conformidade com a legislação e abarquem sempre a realidade local.

De acordo com Paiva, Falcão e Bartholo (2013), o Programa Bolsa Família unificou todos os programas de transferência de renda do governo federal, que tornou, por meio do Cadastro Único, mais simplificada a forma de cumprimento às condicionalidades de saúde e educação, às quais os beneficiários do programa devem atender. Desta forma, as fiscalizações dos usuários não estão restritas somente ao Cadastro Único, mas também deve atender a todos os programas, especialmente, o Programa Bolsa Família, que, como já demonstrado, é o mais abrangente no município.

No que tange à fiscalização desses usuários quanto ao atendimento às condicionalidades de saúde e educação, que também estão inseridas no Cadastro Único, uma entrevistada relatou que o município construiu o que ela denomina de “rede de informações”.

[...] possui uma rede ótima: uma (1) coordenadora de saúde, que realiza pesagem de crianças de 0 a 6 meses; uma (1) coordenadora de educação que cuida da parte de frequência escolar, que são específicos do Programa Bolsa Família. As escolas, de dois em dois meses, informam via sistema próprio as frequências escolares, que chegam até o cadastro único. Realiza-se reuniões entre a coordenadora e as técnicas das escolas (secretários (as) escolares) para alinhar informações [...] algumas falhas já ocorreram entre interlocução, falhas de informações entre, saúde, educação e assistência social, a título de informações na verdade. Atualmente quase não ocorre mais este tipo de problema no que chamamos de rede de informações (Entrevistada 2).

Compreende-se que esse alinhamento de informações, realizado entre os setores da saúde e educação, os quais atendem as condicionalidades do Programa Bolsa Família, auxilia em sua integração com o Cadastro Único. Tal procedimento é relevante para que o Cadastro Único e do Programa Bolsa Família se efetive como um modelo de proteção social no Brasil, como destaca Colin, Pereira e Gonelli (2013).

Os entrevistados relataram também sobre as demandas de averiguação e fiscalização de usuários, por parte do governo federal. Percebe-se que tais fiscalizações têm ocorrido a partir do governo Temer e se intensificaram no governo Bolsonaro.

Em 20 de março de 2020, o governo federal, por meio do Ministério da Cidadania, publicou a Instrução Operacional Conjunta (Sistema de Relatórios Sociais - SAGI, Senarc e Ministério da Cidadania) nº 03/2020, a qual divulga prazos e procedimentos da Ação de Atualização Cadastral 2020, que integra os processos de averiguação e revisão cadastral no âmbito do Cadastro Único para Programas Sociais. Essa instrução endossa a fala dos entrevistados quanto à intensificação desses procedimentos de averiguação, que, a partir desta instrução, passa a ocorrer mensalmente.

Quando questionados sobre essas averiguações e a sua maior ocorrência, no atual governo, bem como o seu impacto na demanda de serviços da gestão do Cadastro Único no município, sete entrevistados relataram que o atual governo tem realizado diversas averiguações, enviando relatórios com nomes de usuários que devem ser fiscalizados pela gestão municipal. Tais relatórios são provenientes de batimentos do próprio sistema do Cadastro Único com outras bases cadastrais do governo, cujo principal critério analisado é a renda destes usuários. Os trechos das falas dos entrevistados evidenciam essa sistemática:

[...] o governo Temer cortou várias famílias do PBF. Porém estas famílias não tinham perfil, eu mesma não vi nenhuma família que fosse perfil ser cortada [...] (Entrevistada 1).

[...] o governo manda e a lista de averiguação, devido a renda e dá um prazo, se a pessoa não vem ele faz exclusão automática. Isso tem nos ajudado muito. Porque não tínhamos, na verdade não temos autorização para exclusão. Somente o conselho municipal tem esta prerrogativa. Era assim, se ver alguma irregularidade, se a família omitiu dados, o conselho pode excluir. Nós não temos condição de fazer averiguação de todas as famílias, mas o governo tem [...] o atual governo está focado na fiscalização. Está fiscalização maior foi este batimento com outros cadastros federais [...] como o cadastro único é auto declaratório eu não posso exigir nada, nenhum comprovante de renda e nada, então o batimento ajuda neste aspecto de averiguação [...] acontece desde o governo Temer [...] (Entrevistada 2).

Quando temos averiguação, como vem agora, averiguação de rendas superiores, gente que está com renda superior [...] O atual governo está em cima é da fiscalização. É um pente fino. Está fiscalizando quem não precisa e está recebendo [...] (Entrevistada 3).

A demanda ainda aumento muito depois da averiguação cadastral, que vem por parte do governo [...] para nós só vem planilhas com nomes e motivos para averiguação, não vem nenhum tipo de informação a mais, pelo menos para mim como entrevistadora, não sei se vem algo lá para gestão [...] (Entrevistada 4).

[...] os benefícios estão sendo bloqueados devido a fiscalização [...] com esta fiscalização, ocorre o batimento de informações que geram as listagens para averiguação da família [...] (Entrevistada 5).

[...] está ocorrendo maior fiscalização do PBF (Entrevistada 7).

[...] a averiguação. Estamos tendo cada vez mais pessoas sendo averiguadas, fiscalizadas, e isso impacta diretamente aqui na ponta. Por exemplo, a operação pente fino, que está sendo realizada em relação ao BPC, estamos tendo muitas pessoas fiscalizadas neste âmbito, e o próprio INSS informatizou todo processo, por exemplo a pessoas trabalhou a vida inteira na roça chegar hoje para fazer seu cadastro, criando e-mail, senha, então o impacto é muito grande porque eles não terão condições de fazer. Se você for no INSS hoje, em Campo Belo, percebemos que lá tem um computador para o usuário, mas não temos ninguém que auxilia. A gente percebe que quem não tem estes cadastros formalizados da forma com que o governo quer, eles terão seus benefícios bloqueados. Idosos é bem complicado fazer isso, exemplo nossa assistente social não conseguiu realizar, mesmo tendo curso superior [...] (Entrevistado 8).

Compreende-se que as averiguações consistem em uma forma de confrontação por parte do sistema do Cadastro Único com as demais bases informacionais do governo federal. Tais confrontações são efetuadas de forma automática) e ocorrem, quando há alguma inconsistência, ou seja, quando as informações prestadas pelos usuários no autodeclaração (entrevista social), realizada para inclusão no Cadastro Único, não coincidem com as informações constantes nas bases de informações federais. Caso haja divergência de informações, gera-se um documento, que é encaminhado à gestão municipal, a fim de se averiguar junto ao usuário que está sendo fiscalizado a real situação em que ele vive.

Percebe-se que o governo federal envia ao município uma lista periódica de usuários, caso algum não atenda a averiguação, tem seu benefício bloqueado ou até mesmo suspenso. Dois entrevistados denominam esse trabalho de averiguação como “pente fino”. Segundo uma entrevistada, a fiscalização somente ocorre com usuários que não atendem ou deixaram de atender os pré-requisitos para o benefício social do qual é beneficiário. Essa coincide ao que



dispõe a Instrução Operacional Conjunta nº 03/2020, ao definir o público-alvo a ser averiguado. De acordo com a instrução, são cidadãos beneficiários do Programas Bolsa Família, Tarifa Social de Energia Elétrica e do Benefício de Prestação Continuada - BPC, que apresentem divergência cadastrais, no que tange à renda per capita ou que possuem cadastros desatualizados por mais de quatro anos.

Essas averiguações resultam em um aumento da demanda de serviços da gestão, que busca formas alternativas para conseguir atendê-las. Segundo duas entrevistadas, uma dessas alternativas se dá em uma parceria realizada entre Cadastro Único e UBS/PSF. O papel das agentes de saúde dos PSF - Programa de Saúde da Família e/ou UBS - Unidade Básica de Saúde, são essenciais para o cumprimento dessa demanda advinda do governo. Os agentes de saúde são responsáveis pela comunicação dos usuários que estão sendo fiscalizados. Eles levam uma correspondência, elaborada pela entrevistadora do CRAS, a qual comunica a fiscalização e solicita a sua presença, no referido centro, para que seja então realizada uma nova entrevista social a fim da conferência das informações. Seus relatos:

Os agentes das UBS levam informações acerca do Cadastro Único até os usuários, pois eles realizam as visitas domiciliares. Levam informações do tipo: atualizar cadastros (2 em 2 anos é necessário), sobre bloqueio de benefícios, averiguação cadastral. Os agentes das UBS funcionam como correio. É uma parceria que tem dado muito certo, trazido bons resultados, além de reduzir custos e otimizar os trabalhos (Entrevistada 2).

[...] como as moças do PSF, as agentes vão as casas fazer visitas, dentro do nosso setor, elas levam as nossas cartas. Nós fazemos, elas entregam (Entrevistada 3).

Compreende-se, a partir desses relatos, que esse trabalho realizado conjuntamente entre gestão do Cadastro Único e agentes das UBS/PSF, consiste em uma parceria eficiente, visto que o município deixa de gastar recursos com contratação de pessoal, ao mesmo tempo, em que cumpre a determinação do governo federal quanto à localização dos usuários fiscalizados. Ressalta-se que o governo federal, ao publicar a Instrução Operacional Conjunta nº 03/2020, não prevê destinação de recursos para a contratação extra de pessoal em virtude das averiguações. Como já demonstrado, o município utiliza recursos do IGD, na contratação de pessoal somente em casos atípicos, como a inclusão/atualização de cadastro nos beneficiários do BPC, pois, nos demais casos, pela parceria estabelecida com o setor de saúde, o município consegue atender sua demanda, inclusive a derivada de averiguações por parte do governo federal, mesmo sem nenhum tipo de custeio extra advindo dessa esfera.

Os entrevistados foram questionados sobre a postura do atual governo em intensificar as averiguações e também se houve alguma mudança no Cadastro Único e nas políticas sociais nesta gestão. Três entrevistadas consideraram as averiguações positivas, pois, segunda elas, o governo tem a intenção de garantir o benefício a quem realmente precisa. Essas três entrevistadas relatam também desconhecer alguma outra mudança ocorrida, no atual governo, além das averiguações cadastrais. Dois relatos indicam que as averiguações têm proporcionado diminuição na fila de espera pelo Programa Bolsa Família, uma vez que se cortam beneficiários que supostamente não precisariam estar recebendo, cedendo vagas no programa àqueles que realmente precisam. Ambas consideram essa postura como positiva e destacam o anúncio da concessão de Décimo Terceiro Salário aos beneficiários do Programa Bolsa Família, como algo que as surpreendeu, uma vez que o atual governo de enquadra como neoliberal.

Seguem as falas que relatam essas perspectivas:

[...] eu pelo menos, apesar de ser gestora, outro dia alguém me questionou seu cargo é técnico ou político? Eu disse que o cargo é político, mas antes de político é técnico. Porque como eu vou falar das questões técnicas me sinto tranquila, eu já vivi na ponta, tenho propriedade para falar. Agora, as questões políticas me incomodam um pouco, eu ainda estou aprendendo a lidar com isso. Eu sou focada nas questões técnicas, com aquilo que tenho a fazer. É legal pode, não é não pode. Realmente está cortando quem não precisa, quem precisa não estou vendo cortar. Colocou um filtro que tem que ter. Agora é uma realidade nossa, pode ser que em outras cidades menores, pode haver outra realidade que seja negativa (Entrevistada 1).

[...] então eu considero está fiscalização positiva, pois, está cumprindo o que rege nossa constituição, que é dar o benefício assistencial a quem precisa, com isso diminui as filas, uma vez que muita gente que recebe não precisa, e quem as vezes precisa ficava de fora. Observamos isso em Campo Belo, chegamos a 3500 pessoas beneficiárias do PBF, hoje temos 2100. E não tem chegado por parte do governo que nenhum programa irá acabar, pelo contrário, vai pagar o 13º do Bolsa Família. [...] não há o que se reclamar do governo até o momento (Entrevistada 2).

[...] é contraditório porque liberou o 13º ao PBF [...] não houve mudanças, não me deparei com nada. Mas na minha visão isso é muito positivo está questão de fiscalização. Hoje as filas diminuíram, as pessoas com 3 a 4 meses estão começando a receber. Considero que está melhorando, se houve outras mudanças eu não tive conhecimento ainda (Entrevistada 3).

Contudo, nas falas de dois entrevistados, percebe-se certa preocupação com relação às averiguações. A entrevistada 4 destaca que geram pânico aos beneficiários, que acabam se contradizendo, no momento da atualização cadastral e, por esse fato, acabam sendo excluídos

dos programas aos quais pertencem. O entrevistado 7 vai um pouco mais longe, elencando que tais cidadãos, ao serem inclusos, buscarão intervenção judiciária, o que impactará em custos para esses cidadãos que já se encontram em situação de pobreza. Abaixo, apresentam-se trechos dos relatos desses entrevistados:

[...] na verdade, eu vejo como ameaças que recaem sobre a sociedade, acerca do Bolsa família. As averiguações advindas do governo são muitas. Isso gera um tom de ameaça a cortes como no PBF no BPC, e acaba assustando os cidadãos. Aí na atualização cadastral, como é auto declaratório o que inibem e eles ficam com medo de falar algo que não condiz com a realidade. Quanto ao BPC, gera dúvidas nos cidadãos devido a reforma da previdência [...] (Entrevistada 4).

[...] esses usuários terão que procurar advogados por exemplo, que mais uma vez ganharão dinheiro com algo que é direito sem nenhum tipo de atravessador. As dificuldades vão aumentar. Aqueles mais pobres vão sofrer mais! (Entrevistado 8).

A partir dos relatos, infere-se que as averiguações, realizadas pelo governo federal, podem estar tentando alcançar o disposto no Artigo 203 da Constituição Federal, ao dispor que a assistência social deverá ser garantida a quem dela precisar, independentemente de qualquer contribuição à seguridade social. Julga-se que seja essa a tentativa, uma vez que, no município estudado, evidencia-se que os cortes de beneficiários ocorrem, em razão do não cumprimento de especificidades de programas, a exemplo da renda per capita familiar. Segundo os entrevistados, esses cortes têm concedido espaço a beneficiários que se enquadram, ou seja, que realmente precisam.

Observa-se a importância de que tais averiguações sejam realizadas da forma correta, para que não resulte nos problemas demonstrados por alguns entrevistados, como, por exemplo, a judicialização, que acaba por onerar financeiramente cidadãos que, na maioria dos casos, já se encontram em situações de vulnerabilidade financeira e social.

Outra importante capacidade técnico-administrativa presente na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais consiste no Índice de Gestão Descentralizada - IGD. Além de mensurar de forma numérica a gestão do CadÚnico, disponibiliza recursos financeiros, a serem aplicados na própria gestão, com o intuito de fortalecê-la, conforme destaca Direito *et al.* (2016). O IGD qualifica a gestão do Cadastro Único e é também uma ferramenta administrativa de controle de resultados. Neste sentido, os entrevistados foram questionados se o IGD tem sido utilizado como forma de mensurar a qualidade da gestão do Cadastro Único no município em estudo. De acordo com os entrevistados, o IGD é uma ferramenta de

controle da gestão no município e destacam que a inclusão e, principalmente, a posterior atualização cadastral, bem como o atendimento às condicionalidades do Programa Bolsa Família (saúde e educação) são fatores importantíssimos para o atingimento de um bom índice de gestão.

Na visão da entrevistada 1, a gestão do Cadastro Único no município demonstra estar focada em incluir no cadastro somente aqueles que realmente necessitam estar inclusos, uma vez que há programas que não têm essa exigência, como, por exemplo, o Programa Passe Livre. A entrevistada alega que, por não ter a obrigação do cadastro e tampouco sua atualização para a continuidade do benefício, o cidadão não se preocupa em retornar ao CRAS, para a devida atualização no Cadastro Único, que se faz necessária a cada dois anos. Esse fato gera um impacto, que é a queda no índice de gestão, uma vez que cadastros desatualizados afetam de forma negativa o IGD. Na visão dessa entrevistada a regra no município consiste em verificar e incluir somente o que é necessário.

Conclui-se, a partir do relato acima, que se o município, ao incluir no Cadastro Único usuários não elegíveis a nenhum programa, ele não terá um motivo para manter seu cadastro atualizado, isso poderá resultar na queda do índice. Segundo o relato da entrevistada 2, o município não tem conseguido o índice máximo, em termos de gestão (IGD), pela quantidade de cadastros desatualizados, que, mesmo com intervenções citadas (inclusão apenas de usuários elegíveis), ainda, resulta nesse problema.

[...] nós estamos trabalhando para aumentar o índice [...] estamos trabalhando muito em outro sentido também. Tem algumas situações que exigem que o cidadão esteja inscrito no Cadastro Único, a exemplo o Programa Bolsa Família e todos os benefícios sociais do governo federal estão atrelados ao cadastro único. Mas há outros, que não necessariamente a família precisa estar. Uma reflexão que sempre fiz na assistência social, o município recebe x valor correspondente a inscrição de x famílias no mês. Em contrapartida, ele perde lá na frente recursos, em relação a famílias com cadastros desatualizados. Esta reflexão tem que ser feita, se o usuário precisa do passe-livre (pessoa idosa que vai viajar intermunicipal) não há exigência que este usuário tenha que estar incluso no cadastro único para gozar de tal benefício, isenção da passagem, então porque eu vou colocar ele no cadastro? Como ele não terá interesse, ele não voltara dentro de dois anos para atualizar, então a equipe técnica terá que ir atrás, despendendo horas técnicas de trabalho, combustível e ainda correndo risco de não o encontrar, ou até mesmo de agendar e ele não vir, pois não tem interesse. Agora, o usuário do Programa Bolsa Família, como é condição para que se perpetue o recebimento que seu cadastro esteja atualizado, então esse cidadão volta, o BPC também. A reflexão é a seguinte: verificar o que realmente é necessário estar no cadastro, porque se não ganhamos agora e perdemos depois (Entrevistada 1).

[...] não conseguimos ainda elevar nosso IGD justamente pela questão do cadastro. Exemplo a pessoa faz o cadastro porque quer isenção de luz, ou taxa de concurso, Enem, aí depois que acaba esse interesse dele, ele não volta, as vezes muda de município aí não atualiza, então fica pendente [...] (Entrevistada 2).

[...] observando o Índice de Gestão Descentralizada. Teve um tempo que ele abaixou muito, mas agora não [...] (Entrevistada 3).

O controle de resultados do Cadastro único é muito importante, pois impacta de forma direta no IGD, o que impacta na vinda de recursos ao município, que são aplicados na gestão. Temos trabalhado arduamente no atendimento as condicionalidades do Programa Bolsa Família, e nos índices de atualização cadastral, para assim mantermos nosso IGD dentro do necessário, e sem quedas. Como mantemos o índice estável, considero o recurso suficiente para nossa gestão (Entrevistado 6).

A Instrução Operacional Conjunta nº 03/2020 prevê a exclusão lógica, uma modalidade de exclusão realizada pelo município de cadastros de usuários que não realizam atualização há quatro anos, que foram incluídos na averiguação, porém não cumpriram os requisitos. Essa possibilidade poderia auxiliar o município em estudo na exclusão de cadastros desatualizados, uma vez que, de acordo com os relatos, atualmente, a gestão tem adotado uma nova postura na inclusão (incluindo apenas usuários elegíveis). Excluindo tais cadastros desatualizados e mantendo essa nova postura, a gestão pode impactar de forma positiva o IGD, aumentando os repasses e proporcionando excelência em termos de gestão.

De acordo com a entrevistada 2, o próprio governo federal possui a prerrogativa de excluir os cadastros de usuários desatualizados ou com perfil de renda inadequado ao Cadastro Único e/ou programas sociais. Segunda ela, a situação de cadastros nessas condições era ainda maior, contudo, mesmo antes da Instrução Operacional Conjunta nº 03/2020, o governo realizou uma exclusão em massa que amenizou a situação, que ainda é considerada preocupante na visão dos entrevistados. “[...] tínhamos em média de dez mil cadastros hoje temos seis mil, o governo permitiu a excluiu por causa da renda os outros quatro mil [...]” (Entrevistada 2).

Percebe-se, a partir da fala da entrevistada 2, que as averiguações por parte do governo têm ajudado bastante na manutenção do IGD, que a gestão tem realizado algumas intervenções, como destaca o entrevistado 8, na tentativa de busca desses usuários, para que eles não corram o risco de ter seus cadastros excluídos de forma compulsória pelo governo, sem ter mais uma oportunidade de se apresentarem para a atualização cadastral. A contratação

de mão de obra temporária, para a localização de usuários, foi uma dessas intervenções adotadas pela gestão. Segue o seu relato:

[...] no ano passado contratamos um mensageiro para ir na casa das pessoas que não estávamos conseguindo localizar. Alguns técnicos não conseguiam encontrar pessoas que estavam na lista de averiguação ou atualização. E essas pessoas precisavam de ser encontradas se não iam perder seus benefícios, então utilizamos recursos do IGD e contratamos esse mensageiro que localizou essas pessoas, na área urbana, rural e com isso conseguimos um índice de 95% dos cadastros atualizados, o que reflete no IGD do município (Entrevistado 8).

Quando questionados sobre as possíveis metas, em termos de gestão, os entrevistados demonstram que a grande meta é sempre aumentar o Índice de Gestão Descentralizada, fazendo com que chegue a 1, que é o limite máximo em termos de avaliação da gestão. Os relatos abaixo demonstram essa meta de gestão:

[...] nós estamos trabalhando para aumentar o índice, considero isso nosso objetivo (Entrevistada 1).

Temos sim. Conseguir elevar mais o IGD, para receber o valor máximo! É 17 mil reais, hoje recebemos 12 mil [...] a meta é atingir o IGD 1,0! (Entrevistada 2).

Compreende-se, então, que, na visão das entrevistadas, o alcance do IGD, em seu grau máximo (um), implica uma gestão de excelência, além de proporcionar mais recursos a serem aplicados na gestão do Cadastro Único. Segundo Sátyro e Cunha (2018), os recursos fortalecem a gestão local, tornando-a cada vez mais propícia a conseguir o seu objetivo enquanto política pública.

O Quadro 13 demonstra o IGD e seu respectivo recurso financeiro referente ao período compreendido entre 2010 e 2019, cujo objetivo consiste em demonstrar uma visão ampla da gestão, a partir do IGD, bem como o recurso financeiro disponibilizado ao município por dela.

Quadro 13 - Levantamento do Índice de Gestão Descentralizada Municipal e valores de recursos disponibilizados.

<b>Período (Ano e mês)</b>	<b>IGD-</b>	<b>Valor do recurso (R\$)</b>
<b>2010</b>		
<b>Jan</b>	0,73	6.413,05
<b>Dez</b>	0,82	6.748,60
<b>2011</b>		
<b>Jan</b>	0,82	6.758,85
<b>Dez</b>	0,81	9.913,90
<b>2012</b>		
<b>Jan</b>	0,84	12.446,67
<b>Dez</b>	0,88	14.238,08
<b>2013</b>		
<b>Jan</b>	0,88	14.242,21
<b>Dez</b>	0,84	12.732,28
<b>2014</b>		
<b>Jan</b>	0,84	11.517,59
<b>Dez</b>	0,87	11.819,48
<b>2015</b>		
<b>Jan</b>	0,78	11.912,82
<b>Dez</b>	0,82	11.162,49
<b>2016</b>		
<b>Jan</b>	0,82	11.131,11
<b>Dez</b>	0,79	10.849,60
<b>2017</b>		
<b>Jan</b>	0,82	11.339,87
<b>Dez</b>	0,80	10.487,60
<b>2018</b>		
<b>Jan</b>	0,82	9.779,48
<b>Dez</b>	0,87	10.843,47
<b>2019</b>		
<b>Jan</b>	0,9	10.843,47
<b>Dez</b>	1,0	15.632,50

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos relatórios de gestão do Cadastro Único para Programas Sociais/Ministério da Cidadania.

Os dados do Quadro 13 apontam que o município, no período de 2010 a 2019, sempre manteve um bom índice que se manteve estável por muitos anos. Presume-se, então, que, analisando a gestão do Cadastro Único, a partir da ótica do IGD e considerando os relatos dos entrevistados, a gestão municipal tem conseguido manter um bom índice, mesmo com alguns cadastros desatualizados. Percebe-se que, no mês de dezembro de 2019, mês após a aplicação das entrevistas, o município atingiu o índice máximo de gestão tão almejado pela maioria dos entrevistados. Contudo, no mês de maio de 2020, a partir de uma consulta realizada pelo autor ao Relatório de Informações Sociais, no site do Ministério da Cidadania, o município auferiu um índice de 0,86, contando assim com um recurso financeiro no valor de R\$ 15.632,50 (quinze mil seiscientos e trinta e dois reais e cinquenta centavos).

Segundo Direito *et al.* (2016), os recursos disponibilizados, por meio do IGD, devem ser aplicados na gestão. Sátyro e Cunha (2018) destacam que esses recursos financeiros se constituem como uma forma de impulsionar os municípios a compor grupos de trabalhos destinados a acompanharem famílias bem como a gestão do Cadastro Único. Tais recursos compõem a gama de arranjos que fazem com que o Cadastro Único cumpra seu objetivo e a gestão municipal realize sua correta aplicação. Neste sentido, a pesquisa procurou questionar os entrevistados, quanto às formas como a gestão municipal tem aplicado os recursos advindos do IGD.

De acordo com os entrevistados 1, 2 e 6, os recursos são utilizados, conforme a legislação vigente, uma vez que posteriormente ocorrerá a prestação de contas. Percebe-se que os recursos vêm sendo utilizados, para a manutenção dos locais, em que funciona a gestão do Cadastro Único, aquisição de mobiliários, custeio de capacitações, manutenção dos conselhos municipais, gastos com veículos, aquisição de equipamentos tecnológicos e manutenção dos centros de convivência dos CRAS. O entrevistado 6 relata que, no ano de 2016, foi adquirido com esses recursos, um veículo zero quilômetro, para ser utilizado pelo PBF e Cadastro Único. Teve um custo alto, levando-se em consideração o valor do repasse mensal, conforme demonstrado no Quadro 14. Para que isso fosse possível, de acordo com o entrevistado, houve uma economia, espécie de poupança, para que o conseguissem. Ele alega que, novamente, estão realizando esta “poupança” a fim de aquisição de novos computadores. Vale ressaltar que, em alguns relatos, evidenciaram essa necessidade. O entrevistado 6 relata, ainda, que o atual governo fez uma mudança na legislação vigente, no que tange às formas de gasto desses recursos, não permitindo mais essa “poupança” para a aquisição de bens de maiores valores.

[...] quanto à aplicação, está sendo aplicado de acordo com o que a legislação determina. Totalmente dentro da legislação. Exemplo: agora estamos realizando os arraiás, destinados às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e famílias que participam nos centros de convivência nos CRAS. Então os recursos que gastamos para estruturação da festa, foram advindos do IGD, mas tudo justificado de acordo com a legislação. Porque depois temos que fazer a prestação de contas, então pode gastar nada fora (Entrevistada 1).

[...] O município disponibiliza recursos financeiros por meio do IGD para custear a capacitação. [...] o município nos concede diárias, custeio total para que possamos participar (Entrevistada, 2).



[...] três por cento é aplicado em todos os conselhos municipais, para custear viagens (pagamento de diárias, combustíveis, despesas gerais com viagens) para participação em capacitações, reuniões em outras instâncias do conselho. [...] em 2018 utilizou-se o recurso para contratação de mão-de-obra temporária, que foi um mensageiro, com intuito de localizar famílias que se encontravam com os cadastros desatualizados [...] demanda específica do Benefício de Prestação Continuada. [...] aquisição de mobiliários, computadores, veículos, ocorre uma programação dos valores a serem gastos neste sentido, pois o recurso não é muito, então para se adquirir algo maior, deve-se fazer uma economia. [...] manutenção dos setores diretamente ligados ao Cadastro Único, que são os 3 CRAS (Sul, Norte e Leste) e gestão, que funciona na Secretaria Municipal de Assistência Social. A manutenção inclui combustíveis para os veículos utilizados nas visitas de acompanhamento, averiguação etc., papel dentre outros. [...] em 2017 foram adquiridos mobiliários novos, em 2016 foi adquirido um veículo zero km para ser utilizado na gestão do Bolsa Família e do Cadastro único. [...] custou em torno de 60 mil reais, então economizou-se antecipadamente para aquisição. [...] está “economia” bem como a programação de futuras compras são pautadas na legislação orçamentária vigente. [...] com a nova política do atual governo, não se pode ficar com caixa elevado, pois se assim estiver o recurso não vem. Muito municípios perderam novos recursos em razão disso Para o ano de 2020 está planejado orçamentariamente a aquisição de computadores novos para serem utilizados na gestão do cadastro único. Nós trabalhamos com metas, a exemplo está próxima meta a ser seguida que é a troca desses computadores (Entrevistado, 6).

Uma ata extraída do Livro de Atas do Conselho Municipal de Assistência Social esclarece que os recursos do IGD também já foram utilizados para a reforma de um prédio pertencente ao município e, antes, era utilizado para outro fim, com o intuito de sediar as dependências do CRAS - Norte, uma vez que ali, anteriormente, funcionava em um prédio alugado, sem as devidas condições de acessibilidade.

[...] reforma do prédio do CRAS-Norte e da reforma do antigo prédio da Unidade Básica de Saúde do Jardim América para sediar o CRAS-Leste, que até então, funciona em um prédio alugado e sem a devida acessibilidade ao usuário. O presidente do conselho é o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social, então ele apresentou ao conselho a viabilidade e a legalidade das reformas serem pagas com recursos do IGD, neste momento os conselheiros aprovam as devidas reformas (FÓRUM DE ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMPOR O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPO BELO/MG, 2015).

Acredita-se que a gestão tenha poupado recursos para conseguir realizar essa conquista em termos de governo. A nova forma que o governo federal tem disponibilizado recursos, conforme relatada pelo entrevistado 6, pode vir a prejudicar a gestão municipal, em caso de almejar uma aquisição de maior valor econômico, uma vez que os repasses, mesmo

auferindo ao IGD máximo, consideram-se pequenos quanto ao custo de aquisição de uma reforma geral de um prédio, ou aquisição de veículo, como ocorrido em 2016. O entrevistado 6 destacou que alguns municípios chegaram a deixar de receber novos recursos em função dessa nova norma. Na visão da entrevistada 1, o município estudado tem agido com cautela no que tange à essa questão, a fim de não correr riscos de ter seus recursos financeiros contingenciados.

[...] não deixando acumular, porque isso tudo vai repercutir no valor do recurso posteriormente. [...] acredito que os repasses mensais não são suficientes. [...] os valores são bem pequenos. A gente faz mágica para dar conta (Entrevistada 1).

Com relação às formas de uso dos recursos do IGD relatadas pelos entrevistados, compreende-se que estão em concordância com o disposto na Lei nº 10.836 de 9 de abril de 2004. Baseado nessa legislação, o então Ministério do Desenvolvimento Social, atualmente Ministério da Cidadania, criou o Caderno do IGD-M, que trata de um Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, editado em abril de 2018, a fim de facilitar o acesso à legislação aos municípios, quanto aos assuntos pertinentes ao IGD, inclusive os recursos. De acordo com esse manual, os recursos do IGD devem ser utilizados, para: i) manter a base cadastral atualizada; ii) adequar a estrutura para o atendimento das famílias; iii) planejamento e execução de ações de cadastramentos; iv) capacitação contínua da equipe da gestão municipal do Cadastro Único; v) busca ativa e cadastramento de grupos populacionais tradicionais e específicos; vi) acompanhamento das condicionalidades; vii) fortalecimento da intersetorialidade. Realizando um paralelo entre os relatos dos entrevistados 1, 2 e 6 com as formas de utilização descritas, pode-se presumir que a gestão municipal em estudo vem aplicando de forma correta os referidos recursos. Contudo, a prestação de contas referente à aplicação dos recursos advindos do IGD deve ser entregue ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS -, para que seja apreciada por essa instância (BRASIL, 2016), cabendo a ela afirmar ou não se a aplicação dos recursos foi realizada de forma correta.

Retomando um dos objetivos propostos neste estudo, quanto à compreensão das capacidades técnico-administrativas presentes na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais, a partir dos conceitos de Gomide e Pires (2014), considera-se que foram evidenciados pelos relatos de vários aspectos da gestão estudada que contemplam a presença, assim como a importância dessas capacidades para a efetividade do cadastro. Foi observado que os trabalhos

da gestão ocorrem de forma descentralizada e em prédios próprios, localizados nas zonas com maior índice de vulnerabilidade social do município, o que torna o atendimento mais próximo ao cidadão usuário, uma vez que fica mais próximo às suas realidades, tornando o acesso ao cadastro mais acessível e contínuo, por acontecer em prédios próprios. Quanto à estrutura tecnológica, observou-se que a gestão conta com uma estrutura que tem atendido a demanda do cadastro, contudo, segundo alguns relatos, tanto os hardwares como a conexão de internet carecem de melhorias. Um forte aspecto evidenciado neste bojo foi a contratação do GESUAS, um sistema informatizado de gestão, que, de acordo com os relatos, tem sido bastante efetivo para a realização dos trabalhos do cadastro. No que diz respeito à equipe de trabalho, percebe-se que tem sido uma equipe contínua, que até o momento não recebeu influência por mudanças de gestor, uma vez que todos são funcionários contratados e não efetivos. Constatou-se, também, que a equipe recebe capacitações e suporte da gestão local, contudo, infere-se que as capacitações advindas das instâncias estadual e federal poderiam ser mais frequentes. Enfim, quanto ao IGD, o município tem alcançado um bom índice, assim, subtende-se que tem atendido aos critérios analisados para a sua aferição.

#### **4.2 Capacidades Políticas**

Neste segundo tópico, foram abordadas as capacidades políticas presentes na gestão do Cadastro Único. Buscou-se compreendê-las a partir de três dimensões. A primeira dimensão é a político-representativa, que reconhece o Estado como dotado de recursos humanos qualificados, por concessões de recursos financeiros e administrativos por parte do executivo federal. A segunda dimensão denomina-se controles horizontais, que são as práticas de fiscalização, combate à corrupção e transparência. A terceira consiste na participação social, que é necessária para que se obtenha êxito à formulação e implementação de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016). A fim de compreender a gestão local do Cadastro Único, a partir dessas três dimensões, subdividiu-se este tópico em dois sub tópicos, os quais contemplam duas microcategorias. A primeira demonstra as formas de concessão de recursos financeiros e administrativos por parte do governo federal, uma vez que o CadÚnico acontece no âmbito municipal (gestão compartilhada). A segunda microcategoria evidencia as práticas de fiscalização de recursos financeiros e administrativos e também a fiscalização de usuários, inclusive de atendimento as condicionalidades, como no caso do Programa Bolsa Família. Contudo, percebe-se que, na gestão do Cadastro Único, essas três dimensões não são ou não acontecem de maneira subsequente, mas de maneira conjunta, ou melhor, concomitante, uma

vez que a participação social é exercida na gestão do Cadastro Único, no âmbito local, pelo Conselho Municipal de Assistência Social, que é o responsável máximo por essa função, cabendo a essa instância as práticas de fiscalização elencadas na segunda dimensão.

#### **4.2.1 Gestão compartilhada**

O Cadastro Único para Programas Sociais se dá, por meio de uma gestão compartilhada e descentralizada, entre Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc, vinculada ao Ministério da Cidadania, Caixa Econômica Federal, estados e municípios. Verifica-se que os municípios exercem uma função muito importante dentro da gestão, que é identificar as famílias pobres, entrevistá-las, registrá-las e atualizar os dados em formulários específicos (sistema on-line), identificando sempre a integridade de tais dados. Esse compartilhamento de responsabilidades é pactuado, por meio de uma adesão, a qual o município assina e assume tais responsabilidades, devendo o governo federal, pelo do Ministério da Cidadania, disponibilizar recursos financeiros para que atinjam os objetivos do Cadastro Único (BRASIL, 2007).

Nesta perspectiva, o governo federal busca remunerar os municípios, para que possam fortalecer suas capacidades institucionais e administrativas e sejam capazes de operacionalizar o Cadastro Único. Após algumas tentativas de normatização dessa garantia de recursos, o governo federal criou, em 2006, o Índice de Gestão Descentralizada - IGD - cujo objetivo é promover transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios.

Na visão de dois entrevistados, o IGD é o único recurso exclusivo a ser aplicado na gestão do Cadastro Único, possui destinações específicas, não podendo ser utilizado para cobrir despesas maiores, como, por exemplo, pagamento de pessoal permanente e manutenção geral das unidades administrativas em que funciona a gestão. O entrevistado 6 relata que o governo federal, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social, repassa outros tipos de recursos financeiros aos estados, que encaminham aos fundos municipais de assistência social. Esses recursos são destinados a cobrir esses gastos acima mencionados. Na percepção da entrevistada 1, os recursos são pequenos, mas, mesmo assim, o município tem conseguido arcar com os gastos. Nota-se, na fala dos entrevistados 1, 6 e 8, que os gastos com pagamento de pessoal são realizados por esse financiamento advindo dos governos federal e estadual.

[...] acredito que não são suficientes. [...] nossa despesa com pessoal é muito grande. E os valores dos recursos são bem pequenos. A gente faz mágica

para dar conta. [...] hoje o recurso específico para o Cadastro Único é somente o IGD (Entrevistada 1).

[...] os recursos para pagamento do pessoal que trabalha na gestão do Cadastro e dos outros serviços da assistência social, e também o custeio das unidades administrativas advém do governo federal para o estado e depois para o Fundo Municipal de Assistência Social [...] O IGD é o único recurso que pode ser aplicado de forma específica na gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, mas tem suas restrições, por exemplo, não pode ser utilizado para pagamento de pessoal, somente para pessoal terceirizado, quando há uma demanda específica (Entrevistado 6).

[...] a maioria dos recursos da assistência social, tem sido gasto com pagamento de recursos humanos (Entrevistado 8).

Os relatos indicam uma importante dimensão das capacidades políticas, a qual Gomide e Pires (2014) denominam como político-representativas. Segundo os autores, essa dimensão consiste em dotar os municípios de recursos financeiros, para implementar os objetivos do Estado (GOMIDE; PIRES, 2014), neste caso, implementar o Cadastro Único. Como observado, a forma de implementação se dá por meio de financiamentos públicos. O Cadastro Único está inserido no âmbito do SUAS - Sistema Único de Assistência Social - que promove repasses continuados e transferências regulares gerenciadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para os Fundos de Assistência Social dos estados, Distrito Federal e dos municípios (COLIN; PEREIRA; GONELI, 2013).

Conclui-se que pelo SUAS o governo federal viabiliza a gestão do Cadastro Único no âmbito municipal. A partir dos relatos dos entrevistados, percebe-se que a despesa que mais absorve esses recursos financeiros, no âmbito do Cadastro Único, consiste nos gastos com pessoal. Observa-se então a presença da dimensão político-representativa, definida por Gomide e Pires (2014), os quais afirmam que é essencial que os municípios invistam em mão de obra para que o Estado chegue de forma efetiva aos cidadãos.

Vale ressaltar que o recurso advindo do IGD pode também ser considerado como uma vertente dessa dimensão político-representativa das capacidades políticas, pois é a forma que o governo federal buscou, para normatizar a remuneração dos municípios, a fim de que possam fortalecer os outros aspectos da gestão, como as capacidades técnicas administrativas.

Os relatos de dois entrevistados mostram que os governos federais e estaduais não têm cumprido suas obrigações dentro das perspectivas do SUAS, ou seja, não têm repassado ou têm enviado prestações menores dos recursos financeiros ao fundo municipal de assistência social. Na percepção desses três entrevistados, isso pode atrapalhar o funcionamento da

gestão do Cadastro Único e demais serviços da assistência social. Porém, segundo a entrevistada 1, o município em estudo tem focado em atender os serviços que já prestam, sem pensar, neste momento, em promover qualquer tipo de ampliação de serviços. A entrevistada destacou que as gestões municipais têm conseguido realizar seus atendimentos, sem nenhum tipo de diminuição dos serviços prestados aos usuários. Houve apenas uma necessidade de realizar uma redução na equipe, porém, segundo ela, sem impactos maiores na prestação de serviços.

Outro entrevistado relata que o governo estadual possui quatorze prestações atrasadas de repasses financeiros com o município em estudo, pois a União deixou de repassar ao estado. Segundo esse entrevistado, o município tem arcado com recursos próprios o pagamento de pessoal e a manutenção das unidades administrativas. Essa foi a estratégia encontrada pela gestão municipal para que os usuários dos serviços não sejam prejudicados com a falta /queda de repasses financeiros por parte das esferas federativas superiores.

Mesmo com a queda de recursos, não diminuimos serviço em razão disso. Funcionou tudo normal. Fizemos uma pequena redução na equipe, mas que não impactou na oferta de serviço direta ao usuário. [...] olha ultimamente não estamos recebendo quase nada. Estamos passando muitas necessidades quanto a isso. Devido a este fato, não estamos conseguindo ampliar nenhum tipo de serviço, somente atender o que já prestamos [...] (Entrevistada 1).

A maioria dos recursos tem sido gastos com pagamento de recursos humanos. Pois o Estado tem com o município mais de quatorze prestações atrasadas. A união também deixa de repassar. Então nosso município já nos deparamos com situação de falta de recursos para pagar pessoal, por falta de repasse, então o município teve que fazer complementos com recursos próprios, sem falar em gastos com manutenção de prédios, serviços de convivência [...] (Entrevistado 8).

Essa quebra de compromissos dentro do pacto federativo (SUAS), como demonstrado pelos entrevistados, impacta de forma negativa na gestão do Cadastro Único, visto que, no município estudado, os pagamentos de pessoal e manutenção de unidades administrativas foram honrados por meio de recursos próprios. Caso o município não possuísse recursos próprios para cobrir tais despesas, isso acarretaria na interrupção da prestação de serviços aos usuários.

Essas perspectivas evidenciam que a dimensão político-representativa das capacidades políticas só se torna efetiva, quando os entes federados envolvidos cumprem seus papéis estabelecidos dentro do pacto federativo. Os relatos evidenciam os possíveis problemas que

poderiam ocorrer pelo descumprimento de obrigações do governo federal e estadual dentro do âmbito do SUAS na gestão do Cadastro Único.

A partir do relato da entrevistada 1, percebe-se que o gargalo na transferência de recursos do SUAS (união-estados-municípios) encontra-se no estado. De acordo com ela, o estado verifica os saldos financeiros que os municípios possuem de determinado recurso. O critério de repasse dos recursos utilizados parte do pressuposto de que receberão com prioridade os municípios que possuem menor valor em conta, ou seja, municípios que pouparam não estão recebendo. A entrevistada relata que o município conta um gestor do fundo municipal de assistência social, que atua há muitos anos neste cargo, o que possibilita uma boa administração desses recursos, observando os critérios de gastos estabelecidos pela legislação, evitando-se deixar recursos em caixa para que as parcelas em atraso sejam brevemente quitadas pelo estado.

O governo federal está fazendo da seguinte forma: está repondo o Estado. [...] os estados fazem uma pesquisa e verificam os saldos que os municípios possuem relativo a este recurso. Os municípios que tem o menor valor em conta, eles estão recebendo as parcelas em atraso. Municípios que acumularam valores em conta, não estão recebendo. Então aqui como nós temos o [...] gestor dos recursos do fundo municipal de assistência social, ele está sempre muito atento a isso. Pode gastar o recurso, pode! Então gastamos. Não pode, não gostamos. Como este gestor do fundo atua há anos neste cargo, é muito tranquilo, porque ele consegue sabe onde poder ser aplicado este recurso. O que temos em conta estamos gastando para não ficarmos sem receber depois. A estratégia dos municípios foi de economizar com receita de faltar depois, mas aí o Estado veio com está estratégia de dar a verba somente para quem não possui. Agora é assim, o Estado olha, se tem recurso ele entende que não está precisando, então não repassa mais [...] (Entrevistada 1).

Esse relato contribui para a compreensão da dimensão político-representativa, uma vez que os governos federais e estaduais estão dentro do pacto federativo estabelecido pelo SUAS no que tange ao financiamento, o qual cria novas formas de garantir que os municípios realizem seus trabalhos. Contudo, acredita-se que se o pacto estabelecido no SUAS fosse integralmente cumprido, as chances de alcance de bons resultados dentro da gestão poderiam ser bem maiores, pois os municípios teriam os seus recursos garantidos e os serviços prestados aos usuários não estariam ameaçados.

#### 4.2.2 Participação social e mecanismos de fiscalização e controle na gestão local do Cadastro Único

Segundo Colin, Pereira e Goneli (2013), o SUAS e, conseqüentemente, o Cadastro Único se dão, por meio de uma gestão descentralizada, democrática e participativa. Os Conselhos Municipais de Assistência Social constituem-se como instâncias de controle e fiscalização dentro da gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social e o Cadastro Único representa uma das formas de consolidação desse sistema. Percebe-se que o Conselho Municipal de Assistência Social se enquadra na dimensão participativa, citada por Gomide e Pires (2014), como sendo uma das dimensões das capacidades políticas, pois, de acordo com a Lei nº 8.742 de 1993, o conselho é composto por dezoito conselheiros, sendo nove representantes da sociedade civil. Na gestão do Cadastro Único, o conselho pode exercer a dimensão de controles horizontais. Segundo Gomide e Pires (2014), a dimensão de controles horizontais é o exercício de práticas de fiscalização e controle de resultados que, na gestão do município estudado, é realizado pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Na perspectiva do SUAS e em concordância com o Decreto nº 5.209 de 17 de junho de 2004, cabe ao conselho a apreciação e a análise das prestações de contas de recursos advindos por meio do SUAS e também do IGD, para que posteriormente sejam enviadas ao governo federal.

De acordo com dois entrevistados, há uma preocupação da gestão quanto à prestação de contas, pois será avaliada pelo conselho e, em seguida, enviada ao governo federal. A entrevistada 1 destaca que todos os gastos são realizados conforme a legislação. O entrevistado 6 relata que o próprio gestor do fundo municipal de assistência social vai à reunião do conselho e apresenta a prestação de contas, que posteriormente, após a apreciação dos conselheiros, é enviada ao governo federal.

[...] quanto a aplicação está sendo aplicado de acordo com o que a legislação determina, totalmente dentro da legislação [...] inclusive gastos de recursos advindos do IGD, mas tudo justificado de acordo com a legislação. Porque depois temos que fazer a prestação de contas ao conselho municipal e posteriormente ao governo federal, então não pode gastar nada fora (Entrevistada 1).

[...] como gestor do Fundo Municipal de Assistência Social, vou a reunião do conselho e apresento a prestação de contas que é apreciada pelos membros. No ano de 2019, já apresentamos duas vezes está prestação de contas. Para o governo federal enviamos um documento chamado Demonstrativo Financeiro, o qual demonstra todos os recursos advindos do



IGD e seus respectivos gastos, espécie de prestação de contas. Agora em novembro de 2019, enviaremos ao governo federal o demonstrativo financeiro referente ao ano de 2018, este é o prazo estipulado pelo governo federal (Entrevistado 6).

De acordo com o Decreto nº 5.209 de 17 de junho de 2004, é função do Conselho Municipal de Assistência Social aprovar a prestação de contas dos recursos financeiros alocados no Fundo Municipal de Assistência Social. Os relatos acima demonstraram que a prestação de contas é enviada para a apreciação do conselho, o que está em consonância com o disposto no decreto ora citado. Algumas atas do Conselho Municipal de Assistência Social demonstram a apresentação da prestação de contas, bem como a sua aprovação. Abaixo os trechos das atas que evidenciam esta questão:

[...] apresenta-se demonstrativo financeiro de 2009 via SUASWEB. Apresentou-se também ao conselho que o aprovou (JUNHO/2010)

[...] apresentação da prestação de contas dos recursos IGD-M. Esclareceu dúvidas dos conselheiros acerca da prestação de contas, apresentou-se quadro a quadro do demonstrativo financeiro e sanou dúvidas dos conselheiros presentes. Os mesmos aprovaram a prestação de contas, que será lançada no SUAS-WEB (FÓRUM..., 2013).

[...] apresenta-se recursos do IGD, legalidade dos gastos, não demonstra nas atas os gastos, somente saldos e provisões de saldos ( FÓRUM..., 2014).

[...] apresenta-se o demonstrativo financeiro do exercício/2015 (SUAS/WEB) (FÓRUM..., 2016).

[...] analisam formulários impressos do Demonstrativo Financeiro de Gestão IGD SUAS 2013, 2014 e 2015 e pautados em uma resolução aprovaram reparos feitos no sistema SUAS/WEB (FÓRUM..., 2016).

[...] aprovação do Demonstrativo Financeiro de 2016. É apresentado prestação de contas financeiras, e relatada a falta de repasses de verbas por parte do governo estadual. Foi relatado que o município vinha arcando com esse prejuízo, porém agora as reservas se esgotaram. Os recursos vêm atrasados desde 2016 (FÓRUM..., 2017).

Essas atas mostram que realmente as prestações de contas são apresentadas ao conselho municipal de assistência social, que essa instância tem deliberado de forma positiva quanto à aprovação. Percebe-se que os caminhos seguidos pela gestão, no que tange à prestação de contas, está em concordância com o Decreto nº 5.209, ou seja, os relatórios são

apreciados pelo conselho e, posteriormente, enviados ao governo federal por meio do sistema SUAS/WEB.

Na busca de compreender a percepção dos conselheiros no que se refere à prestação de contas, o estudo realizou entrevistas com alguns dos seus membros. Pode-se observar que os seus relatos evidenciam as informações encontradas nas atas:

[...] as reuniões do conselho municipal de assistência social acontecem mensalmente, são deliberados vários assuntos, como os recursos advindos do IGD[...] (Entrevistada 2).

[...] o conselho atua apreciando e manifestando sobre a aprovação da prestação de contas da gestão. [...] através da apreciação da prestação de contas dos recursos advindos do IGD (Entrevistada 7).

[...] se não me engano, no ano passado, por quatro vezes foi nos apresentados, enquanto conselho a prestação de contas pela secretaria de assistência social do município, demonstrando a forma com que foi gasto os recursos. Mas no início de cada ano, temos uma reunião que chama relatório de gestão, e o conselho é convidado a participar e nela demonstra-se todo o gasto dos recursos do IGD. O que veio, o que gastou (Entrevistado 8).

[...] de uma forma geral quando vai falar dos recursos, o responsável pelo recurso (gestor do fundo) é chamado a apresentar a prestação de contas. Tudo dentro da lei. O que é muito importante. Não fica numa reunião interna, os conselhos são ativos, se a gente solicitar alguns documentos eles fornecem. Tem reuniões lá que são pesadas, de tantos documentos que eles apresentam, muitos dados [...] (Entrevistada 9).

Por meio dessas entrevistas, constata-se que o conselho tem realizado a apreciação da prestação de contas dos gastos de recursos do fundo municipal de assistência social. Os entrevistados 8 e 9 relatam a presença do gestor do fundo municipal nas reuniões de prestações de contas. Supõe-se que a participação do gestor pode ser benéfica, pois pode vir a contribuir, por esclarecimentos ou informações em caso de possíveis dúvidas por parte dos conselheiros quanto a esses aspectos.

No relato abaixo, o entrevistado 6, a partir de sua percepção, esclarece o porquê considera importante a presença do gestor do Fundo Municipal de Assistência Social à reunião do conselho municipal de assistência social no momento da prestação de contas:

[...] o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social, vai à reunião do conselho e apresento a prestação de contas que é apreciada pelos membros. [...] no ano de 2019, já apresentou duas vezes esta prestação de contas [...] o conselho é composto por vários membros de diversos segmentos da

sociedade, inclusive por pessoas atuantes na assistência social ou também na gestão do Cadastro Único. Contudo, essas pessoas não conhecem a legalidade da aplicação de recursos, não sabem onde o recurso pode ser aplicado. Nós mesmos, envolvidos na gestão nos deparamos com dúvidas nesta questão, sempre tem a necessidade de consultar a legislação previamente, para então fazer algum tipo de aquisição ou destinação do recurso (Entrevistado 6).

Esse depoimento demonstra a participação do gestor na reunião do conselho, pressupõe a legalidade de aplicação de recursos. Fundamentando-se no que dispõe o Decreto nº 5.209 de 2004, percebe-se que o Conselho Municipal de Assistência Social não é incumbido somente de aprovar a prestação de contas, mas antes dela deve também aprovar o plano de aplicação desses recursos. Como observado, o relato do entrevistado 6 demonstra essa questão, ao citar que em alguns casos, há necessidade da própria gestão consultar as formas de aplicação dos recursos. O entrevistado 8 também declara que a gestão deve apresentar as formas com que pretende aplicar os recursos ao conselho, o qual deve autorizar o gasto em concordância com a legislação vigente.[...] quanto aos recursos, sempre, de alguma forma são apresentados ao Conselho, pois o conselho tem que autorizar o gasto, deve ter o aval. Todos os tipos de utilização de recursos passam pelo conselho [...] (Entrevistado 8).

A partir da fala do entrevistado 8, buscou-se, nas atas do referido conselho, essa evidência. Contudo, somente em duas atas foram encontrados momentos em que a gestão consultou o conselho municipal sobre a viabilidade de aplicação de recursos financeiros, ambos advindos do IGD.

[...] apresenta-se recursos do IGD, legalidade dos gastos, demonstra somente saldos e provisões de saldos (FÓRUM..., 2014).

[...] foi apresentado ao conselho necessidade reforma do prédio do CRAS-Norte e da reforma do antigo prédio da Unidade Básica de Saúde do Jardim América para sediar o CRAS-Leste, que arte então, funciona em um prédio alugado e sem a devida acessibilidade ao usuário. O presidente do conselho é o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social, então ele apresentou ao conselho a viabilidade e a legalidade das reformas serem pagas com recursos do IGD, neste momento os conselheiros aprovam as devidas reformas (FÓRUM..., 2015).

Acredita-se que os trâmites estabelecidos no Decreto nº 5.209 de 2004, que dispõe sobre a obrigação do conselho municipal aprovar o plano de aplicação de recursos financeiros, sejam seguidos pela gestão, pois, nas entrevistas e atas, não houve evidência de sindicância ou outro tipo de fiscalização por parte do governo federal no que tange a essa questão. Porém, como observado, as atas não demonstraram a apresentação habitual do plano de aplicação de recursos ao conselho, como demonstrado no caso das prestações de contas.

Segundo Coutinho (2013), para que o município receba os recursos financeiros advindos do IGD, ele deve atender a vários pré-requisitos ligados à gestão do Cadastro Único. Questões como atualização cadastral de qualidade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades relativas à educação e saúde básica, por parte das famílias beneficiárias, são elencadas em um índice numérico que varia entre 0 e 1, que quanto mais perto de 1 estiver o índice, melhor está a gestão do Cadastro Único no município. O Conselho Municipal de Assistência Social, para exercer a sua função de controle sobre a gestão do Cadastro Único, conforme prevê o Decreto nº 5.209 de 2004, deve acompanhar o IGD. Segundo o entrevistado 6, esse controle de resultados é de suma importância também para que o município consiga o valor máximo de recursos financeiros advindos do IGD. O controle de resultados do Cadastro único é muito importante, pois impacta de forma direta no IGD, o que impacta na vinda de recursos ao município, que são aplicados na gestão [...] (Entrevistado 6).

Nas atas do Conselho Municipal de Assistência Social, constata-se que, em todas as reuniões compreendidas entre o período de fevereiro de 2010 a agosto de 2019, foram apresentados relatórios de gestão ao conselho, contendo o número de famílias inscritas no Cadastro Único, o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o IGD e seu respectivo repasse financeiro. Contudo, percebe-se que, em algumas reuniões, é relatado aos conselheiros que houve queda no IGD, alegando-se que tal queda deve-se aos cadastros desatualizados e não atendimento às condicionalidades de saúde e educação, por parte dos beneficiários do Programa Bolsa Família. De acordo com a Lei nº 12.058 de 2009, as taxas de atualização cadastral, a atualização da agenda de saúde e a frequência escolar impactam de forma significativa no IGD, fundamentando-se a alegação da gestão do Cadastro Único sobre os motivos das quedas de repasse financeiro.

[...] quedas no repasse do IGD - Conselho ouviu representante da área de educação que informou elevado número de alunos não encontrados nas escolas do município atualização cadastral. O conselho atribuiu este fato de não atendimento às condicionalidades do PBF, está refletindo na queda do repasse financeiro (FÓRUM..., 2007).

[...] queda de repasses do IGD: a educação relata dificuldades de localização de alunos para atualização cadastral do PBF (frequência escolar) para atendimento a condicionalidades (FÓRUM..., 2008).

[...] queda de repasses do IGD: apresenta-se ao conselho listagem de cadastros desatualizados no CadÚnico (FÓRUM..., 2014).

Percebe-se, nos trechos de três atas apresentadas, que realmente a questão dos cadastros desatualizados e a qualidade do atendimento às condicionalidades de saúde e educação impactam de forma direta nos valores a serem recebidos por meio do IGD. Duas entrevistadas relatam que o ápice da gestão do Cadastro Único seria estar com o IGD em 1, entretanto elas declaram que isso só não é possível pela questão de cadastros desatualizados e qualidade no atendimento às condicionalidades do Programa Bolsa Família, como demonstrado também nos trechos das atas.

[...] conseguir elevar mais o IGD, para receber o valor máximo! É 17 mil reais, hoje recebemos 12 mil. Mas não conseguimos justamente pela questão do cadastro. Exemplo a pessoa faz o cadastro porque quer isenção de luz, ou taxa de concurso, Enem, aí depois que acaba esse interesse dele, ele não volta, as vezes muda de município aí não atualiza, então fica pendente (Entrevistada 2).

[...] a falta de comprometimento das famílias em atualizar os cadastros (Entrevistada 7).

Essas questões se fazem muito importantes dentro da gestão, pois, como visto, o município deixa de receber recursos financeiros maiores, que poderiam estar contribuindo para o fortalecimento das estruturas em torno da gestão. Contudo, exercendo seu papel participativo e no uso das dimensões de controle horizontais das capacidades políticas, o Conselho Municipal de Assistência Social, no município em estudo, tem se mostrado preocupado com essa situação. No Quadro 14, foram sistematizados trechos das atas do conselho em que aparecem situações que demonstram deliberações do conselho a fim do exercício do controle de resultados da gestão:

Este quadro demonstra as indicações da gestão do Cadastro Único sobre a queda nos repasses financeiros e algumas deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social acerca do assunto.

Quadro 14 - Controle de Resultados do IGD e deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social.

(Continua)

<b>Mês e ano da reunião</b>	<b>Apresentação ao conselho e deliberação</b>
Julho/2007	Quedas no repasse do IGD - Conselho ouve representante da área de educação que informa elevado número de alunos não encontrados nas escolas do município na atualização cadastrada. O conselho atribui que este fato de não atendimento às condicionalidades do PBF está refletindo na queda do repasse financeiro. Atitude da secretaria - bloquear o benefício, pois bloqueando as famílias aparecem para renovar o cadastro. O conselho aprova atitude da secretaria, a fim de melhoramento do IGD e dos repasses.
Março/2008	Apresenta-se ao conselho que ele é responsável pela fiscalização do PBF, no município e até então não foi encaminhado ao conselho nenhum relatório. Apresenta-se que a gestão do PBF foi convidada a participar das reuniões do CMAS. Os conselheiros decidem oficial a coordenação municipal do PBF e da educação para que apresentem um relatório mensal sintético contendo: número de cadastros no mês anterior; benefícios pagos e respectivos valores; denúncias recebidas; número de autorizações expedidas para desconto em tarifas de energia elétrica.
Abril/2008	Apresentou-se e aprovou-se relatório sintético solicitado sobre o quantitativo de famílias inscritas no Cadastro Único, IGD e cadastros desatualizados, para apreciação dos conselheiros. Não mencionou nenhuma deliberação.
Outubro/2008	A gestão da educação relata dificuldades de localização de alunos para a atualização cadastral do PBF (frequência escolar) para atendimento a condicionalidades. Mediante este fato, o conselho decide acionar a rede, PSF, CRAS e entidades para localização desses alunos.
Março/2010	Apresenta-se o relatório de gestão do PBF na ata, referente a fevereiro/2010: 40 cadastros lançados no Cadúnico; 102 recadastros; 6715 famílias inscritas; recurso IGD: R\$ 6.566,40. Não apresentou nenhuma deliberação.
Julho/2011	Avaliação geral de gestão da SMAS e do SUAS no município. O Conselho deliberou de forma positiva quanto à avaliação geral da gestão.

Quadro 14 - Controle de Resultados do IGD e deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social.

(Continuação)

Mês e ano da reunião	Apresentação ao conselho e deliberação
Abril/2013	<p>Apresenta-se a portaria nº 3.662 de 18 de abril de 2013 - elegendo um novo conselho. Foi explanado aos membros que o conselho é uma instância de controle do PBF e que é necessária a escolha de três membros para a formação de uma Comissão de Acompanhamento do PBF, sendo montada esta comissão.</p> <p>(...) foi explanado aos membros que o conselho é uma instância de controle do PBF, e que é necessário a escolha de 3 membros para a formação de uma Comissão de Acompanhamento do PBF e Cadúnico, sendo montada esta comissão.</p>
Novembro/2013	<p>(...) foi proposto, neste momento, uma tempestade de ideias para a construção do plano de ações da Instância de Controle Social: criação de comissão para fiscalização; envio pela Secretaria Municipal de Educação de uma lista de frequência ao setor do Cadúnico; reuniões periódicas com os responsáveis pela frequência escolar. Planejar ações em articulação entre saúde, educação e assistência social, sugeriram-se visitas domiciliares para a constatação de pobreza e extrema pobreza.</p>
Março/2014	<p>É destacado o CMAS como instância fiscalizadora do Cadúnico. Em seguida, é apresentado pela gestão ao conselho que o cruzamento de dados proporcionado pelo Cadúnico com a relação de beneficiários de cada um vai proporcionar maior eficiência no pagamento de benefícios do PBF e na atualização do Cadúnico. Em seguida, leu-se o TERMO DE ADESÃO AO CADASTRO ÚNICO, em que se compromete encaminhar aos CRAS as famílias com perfil do Cadúnico; fornecer a cada dois meses relação atualizada de seus beneficiários e benefícios recebidos, dentre outras. Várias entidades assinaram o termo de adesão.</p>
Junho/2018	<p>A gestora/coord. do cadastro único ao apresentar o relatório de sua gestão, menciona aos demais membros do conselho que está ocorrendo uma queda no número de famílias inscritas nos últimos meses. Um conselheiro explicou como são feitos os acompanhamentos das famílias que recebem o PBF, focando naquelas que se enquadram na extrema pobreza. Foi sugerido que na próxima reunião se formassem as comissões permanentes do conselho.</p>

Quadro 14 - Controle de Resultados do IGD e deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social.

(Continuação)

<b>Mês e ano da reunião</b>	<b>Apresentação ao conselho e deliberação</b>
Julho/2018	Formam-se novamente as comissões, inclusive a comissão de acompanhamento de benefícios socioassistenciais. Ao apresentar o relatório de gestão do Cadúnico, foi sugerido que se tenha maior apoio da saúde na identificação das famílias perfil, isso foi sugestão do conselho, porém a gestora explicou que tal trabalho já existe.
Setembro/2018	Apresenta-se o resultado das visitas. A presidente do conselho e gestora do Cadúnico ressalta a importância dos membros na visita, pois a mesma foi realizada somente por dois membros do conselho. Os resultados auferidos na visita foram os seguintes: Beneficiária do CRAS-SUL - não se encontrava na residência, posteriormente procurou o CRAS-SUL e informou que está trabalhando, recebendo 600,00 mensais, portanto não se encontra mais em vulnerabilidade social. CRAS-LESTE - Não se encontrava na residência, mas foi visitada pela Assistente Social a qual constatou a vulnerabilidade social. CRAS-NORTE - não foi encontrada, constatando-se que reside em outro local. Será agendada nova visita. Foi informado que todos os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada deverão estar inscritos no Cadastro único até 31 de dezembro de 2018.
Novembro/2018	Apresenta-se que foram realizadas novas visitas, porém cita relatórios apresentados para apreciação, mas não cita nas atas os resultados auferidos.
Março/2019	Apresentou-se o relatório do PBF referente ao mês de fevereiro/2019 em que, conforme a apresentação da coordenadora, houve uma pequena queda.
Abril/2019	A coordenadora e presidente do conselho relatou que separou três nomes de famílias inscritas no PBF, que recebem o benefício de extrema pobreza para que possam ser visitadas pelo CMAS para averiguação. Essas visitas deverão ser marcadas brevemente. Disse achar preocupante o fato de um número alto de famílias receberem o Bolsa Família há muitos anos, considerando necessário melhor acompanhamento para avaliar a real necessidade dessas famílias.



Quadro 14 - Controle de Resultados do IGD e deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social.

(Conclusão)

<b>Mês e ano da reunião</b>	<b>Apresentação ao conselho e deliberação</b>
Agosto/2019	Posse dos novos membros do CMAS. Apresentou-se o relatório de gestão do Cadúnico/PBF referente a julho/2019, em que foi verificada pequena queda no número de famílias inseridas no Cadastro único.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nas Atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Campo Belo - MG.

A partir das informações relatadas nas atas, é possível observar as formas que o conselho tem deliberado, na gestão do Cadastro Único, tendo em vista os problemas de cadastros desatualizados e o não atendimento às condicionalidades do Programa Bolsa Família, fatores de grande impacto no IGD e, conseqüentemente, no seu repasse financeiro. Percebe-se que, em um caso, o conselho deliberou de forma favorável o bloqueio dos benefícios de famílias que não procuram o CRAS para a atualização cadastral e/ou que não atendem as condicionalidades. Acredita-se que essa decisão possa ser uma forma de trazer o beneficiário até o CRAS para realizar a devida atualização. As atas demonstraram também que o conselho, em diversos momentos, solicitou a gestão, para que lhe fossem apresentados de forma habitual os quantitativos de famílias inscritas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família e também o IGD. Percebe-se que esses dados demonstram de forma sintética uma visão geral da gestão do Cadastro Único, uma vez que é por esse índice que o governo federal controla e remunera a gestão municipal. No que tange ao atendimento às condicionalidades, uma ata evidencia que o conselho solicitou também às redes de saúde e educação, para que prestassem esclarecimentos sobre os problemas que impactam ao não cumprimento e também formas ou possibilidades de sanar esses problemas.

Segundo Coutinho (2013), os municípios realizam a adesão ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único, uma Instância de Controle Social - ICS deve ser instalada com o objetivo de realizar o controle social dentro do município. Tal instância é instalada dentro do Conselho Municipal de Assistência Social, sendo que, no âmbito do Cadastro Único, a forma de exercício de controle social consiste no atendimento às condicionalidades e à adoção de algumas formas de fiscalização de usuários, a fim de verificar se as famílias que recebem benefícios, realmente, enquadram-se no que tange aos aspectos socioeconômicos exigidos. Neste contexto, os trechos das atas dispostas no Quadro 18 mostram que, na estrutura do Conselho Municipal de Assistência Social do município em estudo, existem essas instâncias,

que são formadas por comissões. Essas comissões têm por objetivo o acompanhamento da gestão do Cadastro Único, o que inclui a fiscalização. Em uma das atas foi encontrada uma evidência da preocupação do conselho municipal de assistência social quanto à formação dessas comissões, visto que, em determinado período, houve mudança na gestão do conselho e foi relido o Termo de Adesão citado por Coutinho (2013), o qual relata a instalação da instância de controle dentro do conselho.

Ressalta-se que, quando ocorrem as fiscalizações e há indícios de irregularidades, ou a ocorrência de cadastros desatualizados, somente o conselho tem a prerrogativa de exclusão desses usuários do Cadastro Único.

[...] somente o conselho municipal tem a prerrogativa de excluir o cadastro de uma família que mantém cadastro desatualizado: Era assim, se ver alguma irregularidade, se a família omitiu dados, o conselho pode excluir. [...] quando o conselho constata irregularidade, eu enquanto gestora e sou também a presidente do conselho, consigo realizar a exclusão. Mas tenho que ficar bem documentada! Tem também exclusão por ordem judicial, do ministério público, mas nunca recebemos (Entrevistada 2).

Neste relato, verifica-se que, após a decisão do conselho, a gestora/coordenadora do Cadastro Único pode realizar a exclusão. Porém um fato que chamou muito a atenção é que a gestora acumula também o cargo de presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, o que pode tornar mais fácil esse processo. Em outro relato dessa entrevistada, verifica-se que as comissões realizam a fiscalização da seguinte forma: é realizado um sorteio de três ou quatro famílias inscritas no Cadastro Único que irão passar pelo processo de fiscalização. Como a coordenadora/gestora do Cadastro Único é também presidente do conselho, ela e a comissão instaurada para esse fim vão a loco, ou seja, na residência dos beneficiários, a fim de verificar se a realidade encontrada na residência condiz com a realidade relatada por eles na entrevista social. Contudo, ela relata que, na prática, nem sempre isso é possível, uma vez que os demais membros da comissão instaurada dentro do conselho não dispõem de tempo para acompanhá-la nas visitas. Desta forma, segundo a entrevistada, ela mesma com mais algum servidor da assistência social, que também é membro do conselho, realizam a visita.

[...] nas reuniões do conselho, realiza-se um sorteio de três ou quatro famílias, que sofrerão fiscalização pela comissão de controle instaurada dentro do conselho. Eu como presidente do conselho e Coordenadora do PBF e Cadastro Único, convido mais dois ou três membros, para realizarmos a fiscalização. Vamos à residência desses beneficiários, afim de verificar se o que auto declaram no momento da entrevista social condiz com a realidade presenciada em loco. Também são fiscalizadas em loco se o atendimento as

condicionalidades (PBF) estão em acordo com a legislação do Programa. [...] a comissão de fiscalização é instituída dentro do CMAS, porém como é composta por pessoas que geralmente trabalham em outros segmentos, a par aqui da Secretaria Municipal de Assistência Social, as vezes nem são servidores do município. Essas pessoas não dispõem de tempo para realizar tais fiscalizações, por isso acaba que eu mesma vou apenas com mais um membro do conselho que atua como técnica aqui na secretaria, porque tem um olhar mais sobre os aspectos sociais vivenciados (Entrevistada 2).

Por esse relato e também pelos trechos das atas apresentados, percebe-se que o município realiza a devida fiscalização com os usuários, para o exercício de controle social. Porém observa-se que a fiscalização não é realizada de forma exclusiva pela Instância de Controle Social, formada dentro do Conselho Municipal de Assistência Social, mas se dá pela própria presidente do conselho que é também coordenadora do Cadastro Único, com mais um membro do conselho que é técnica na pasta da assistência social. Observa-se que o município se arranja, para realizar a fiscalização, porém deve-se deixar claro que se a fiscalização fosse realizada pelos moldes previstos, além de cumprir a legislação, poderia trazer um olhar diferente, uma vez que, como relatado por uma entrevistada, alguns membros do conselho não atuam na gestão ou mesmo na assistência social, o que poderia proporcionar uma visão mais ampla da realidade social encontrada, bem como da gestão do Cadastro Único, pois a entrevista social é realizada por ela. Ademais, desta forma, o conselho municipal deixa de cumprir seu papel de instância deliberativa e de controle social dentro da gestão do Cadastro Único, o que pode torná-lo esse bojo incipiente, pois pode tornar o conselho apenas uma extensão do executivo, não contemplando uma realidade clara acerca de todos os aspectos da gestão.

Todavia o trecho de uma ata demonstra a inquietação da presidente do Conselho Municipal de Assistência Social, quanto ao não comparecimento dos membros às visitas de averiguação/fiscalização de usuários. Na ata é relatada a importância da realização dessas visitas, sendo que a presidente menciona que tem percebido que, no município, encontram-se famílias em situação de extrema pobreza há mais de dez anos. Vale ressaltar que o Programa Bolsa Família, por exemplo, é um benefício transitório, ou seja, não é aposentadoria, devendo a família se emancipar, quando conseguir autonomia para se autossustentar e deixar a condição de extrema pobreza.

[...] a presidente do Conselho Municipal de Assistência Social relata que os membros do conselho não têm comparecido as visitas programadas para averiguação de famílias beneficiárias do BPC. Ela ressalta a importância destas visitas, e que ela mesmo tem feito algumas sozinha, ou apenas com

mais um membro. Ela relata que também como coordenadora do Cadúnico, tem percebido famílias que recebem o benefício por extrema pobreza há mais de dez anos, o que considera preocupante ( FÓRUM..., 2019).

Espera-se que as visitas possam auxiliar na resolução de problemas do tipo relatado na ata, ou seja, das famílias que não conseguem se emancipar dos benefícios transitórios. Uma avaliação mais completa da realidade dessas famílias poderá ter critérios para a decisão de quem fica ou permanece nos benefícios sociais, conforme dispõe a Lei nº 8.742 de 1993.

Algumas atas demonstram que as pessoas que realizam a fiscalização dão um retorno ao conselho acerca da realidade encontrada e avaliada. Esse trabalho de ir a loco também pode contribuir para que sejam evitadas as possíveis fraudes. A entrevistada 2 relata que já houve denúncias de que cidadãos estariam recebendo benefícios sem ter o devido direito. A entrevistada relata que a gestão conseguiu resolver a questão, sem necessariamente ter que efetuar a exclusão do cadastro. Essa entrevistada ainda destaca que, quando o Conselho Municipal de Assistência Social não realiza a devida fiscalização/averiguação, a gestão municipal fica sujeita a penalizações legais advindas da Controladoria Geral da União.

[...] já houve denúncias de pessoas recebendo sem precisar, mas foram sanadas sem exclusão de cadastros. [...] se caso o município não o faz, o município é penalizado. A penalização é legal, a CGU vem no município e faz está averiguação (Entrevistada 2).

Por meio desse relato, é possível enxergar também a dimensão de controles horizontais das capacidades políticas, em que o governo federal, por meio da Controladoria Geral da União, exerce poder de fiscalização sobre a gestão municipal do Cadastro Único.

Quando questionada se a gestão municipal já recebeu algum tipo de fiscalização por parte da Controladoria Geral da União, a entrevistada 2 relata que sim. Ela alega que houve uma fiscalização a qual envolveu o programa PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, mas que a gestão obteve sucesso. Segundo a entrevistada, não envolveu de forma direta o Cadastro Único. Ainda, em seu relato, ela explana que a gestão municipal também conta com assistência jurídica, para auxílio nesses casos.

“[...] na fiscalização deu tudo certo, tivemos um problema com o PETI. Temos assistência jurídica também” (Entrevistada 2).

As atas do Conselho Municipal de Assistência Social demonstram que a gestão já sofreu, além de fiscalização com o programa PETI, também com o Programa Bolsa Família. O Quadro 15 demonstra toda a tramitação dessas fiscalizações advindas da Controladoria Geral da União dentro do Conselho Municipal de Assistência Social. Os trechos expostos mostram todas as deliberações do conselho perante essa fiscalização.

Quadro 15 - Fiscalizações sofridas pelo município e as deliberações do conselho.

(Continua)

<b>Data</b>	<b>Ocorrência e posicionamento da gestão</b>	<b>Deliberação do Conselho Municipal</b>
Setembro de 2011	<p>O município recebe fiscalização da CGU citando as seguintes constatações: inconsistências de informações relativas ao PETI - Programa de Erradicação da Pobreza e do Trabalho Infantil. As inconsistências são relativas à falta de controle de frequência escolar beneficiários por parte do município. PBF - concessões indevidas a unidades familiares em que residem servidores da Prefeitura Municipal, falta de controle das condicionalidades, na área da educação, falta de divulgação da lista de beneficiários por parte da prefeitura, pagamentos de benefícios sociais a famílias com evidência de renda per capita superior à permitida pelo PBF.</p> <p>Alegações da secretária municipal de assistência social ao CMAS: quanto ao PETI, já foi firmado um acordo que fará o diagnóstico. Quanto ao PBF: ela alegou que as informações sobre a renda da família são de responsabilidade de quem informa, portanto o município não tem condições de fiscalizar cada cadastro no CadÚnico. Quanto às falhas no atendimento às condicionalidades (educação) a pasta da educação estará respondendo. Quanto à divulgação da lista de beneficiários, ela alegou ao conselho que não há nem espaço físico suficiente para expor tal lista, uma vez que é muito extensa, além de expor o beneficiário.</p>	<p>Bloquear todos os benefícios - PBF - constantes no relatório da CGU, até que sejam efetuadas as constatações dos fatos pelos técnicos da CGU. Estabeleceu que, no site da Prefeitura Municipal de Campo Belo, deverá ser divulgada a lista dos beneficiários do PBF.</p>

Quadro 15 - Fiscalizações sofridas pelo município e as deliberações do conselho.

(Conclusão)

Data	Ocorrência e posicionamento da gestão	Deliberação do Conselho Municipal
Fevereiro de 2017	A secretária municipal de assistência social fez explanação sobre inquérito civil do MPF sobre irregularidades encontradas pela CGU no PBF, especificamente nos benefícios concedidos a alguns funcionários públicos municipais. Destacou que, após a visita da CGU, o CMAS, como instância de controle do PBF, vem acompanhando e deliberado sobre irregularidades desde a primeira solicitação de reparos da CGU.	O conselho deliberou que a Comissão Permanente de Acompanhamento dos Benefícios Socioassistenciais verifique junto ao Cadúnico as providências tomadas e, se necessário, entreviste as famílias beneficiárias citadas no inquérito, emitindo parecer conclusivo sobre os fatos, ficando decidido que a comissão irá se reunir para a execução dos trabalhos solicitados.
Março de 2017	Houve troca de conselheiros. A presidente posicionou os novos sobre o inquérito acima citado, onde o mesmo determina que o município informe quais as providências tomadas a partir das irregularidades encontradas na execução do PBF em 2011.	A comissão permanente explanou que foi realizada análise final junto ao cadastro único, apresentando análise final.
Agosto de 2017	A comissão de acompanhamento de benefícios socioassistenciais (ICS PBF) apresentou relatório enviado pela gestora destacando o arquivamento do inquérito MPF referente a possíveis irregularidades no PBF. O arquivamento se deu pelo fato de o município ter atendido integralmente a recomendação que lhe foi dirigida, adotando medidas ali indicadas.	A presidente do conselho destacou a questão da importância do CMAS ao cumprir suas atribuições no que tange ao acompanhamento e fiscalização dos benefícios socioassistenciais, sendo que Campo Belo sempre se destacou. Por isso e pelos técnicos responsáveis pelo Cadastro Único e PBF procurem realizar um trabalho transparente e correto, dentro das previsões legais.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nas Atas do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Campo Belo - MG.

Os trechos das atas elencados no Quadro 15 apresentam os problemas ocorridos e também as deliberações do conselho. Percebe-se que a gestão municipal e o conselho encararam com seriedade essas fiscalizações. Analisando-se as deliberações, conclui-se a importância da instância de controle instaurada dentro do conselho. É de suma importância que essa instância realize seus trabalhos de controle e fiscalização, para que, assim, a gestão municipal realize um trabalho mais transparente à sociedade.

Verifica-se que, ao fim do processo, a gestão municipal logrou êxito na fiscalização, conforme demonstrado no último trecho de ata elencado no quadro. Esse trecho também deixa

evidente a importância das dimensões participativas e de controles horizontais dentro da gestão do Cadastro Único, ao relatar o papel do conselho de assistência social como instância participativa responsável pelo do exercício de controle de resultados e transparência nas ações estatais à sociedade.

Contudo, exercer controle e fiscalização pode não ser tarefa fácil a ser desenvolvida pelo Conselho Municipal de Assistência Social, pois a sua formação se dá por membros de diversos segmentos da sociedade, às vezes, sem nenhum tipo de conhecimento específico da gestão do Cadastro Único, bem como das demais funções da assistência social. Acredita-se que seja difícil fiscalizar, exercer outras formas de controle sem os devidos conhecimentos. Nesta perspectiva, observa-se que os conselheiros solicitaram à gestão municipal algumas formas de capacitações, para que exerçam seus trabalhos de forma mais efetiva. Em algumas atas do conselho, que estão sistematizadas no Quadro 16, encontram-se essas reivindicações e também as formas como as capacitações têm sido ofertadas pela gestão municipal.

Quadro 16 - Capacitação dos conselheiros municipais de assistência social.

<b>Data da reunião do Conselho</b>	<b>Definição do conselho sobre capacitações</b>
Fevereiro/2008	Os conselheiros haviam solicitado capacitação continuada para si mesmos, então, nessa reunião, foi definido que, em todas as reuniões, serão promovidas capacitações com apresentação em módulos.
Abril/2008	Ocorreu também a capacitação continuada proposta, a partir dessa reunião, permanecendo durante cinco reuniões a apresentação de cada módulo.
Maio/2010	MDS e Unimontes disponibilizam três vagas para a capacitação sobre controle social: Assistência Social e PBF em Belo Horizonte. Foram capacitados: Secretário Executivo do CMAS, representante da sociedade civil e representante do governo no CMAS.
Março/2016	A coordenadora do Cadastro Único apresentou proposta de capacitação aos novos membros do conselho (novos conselheiros) municipais sobre o Cadastro Único e o PBF, no dia 19 e maio daquele ano. Os conselheiros presentes aprovaram a proposta e deliberaram convidar a essa capacitação os técnicos das secretarias municipais de saúde e educação.
Junho/2018	Na reunião, foi entregue pela gestora do CadÚnico e PBF uma cartilha elaborada por ela aos novos membros do conselho, a fim de orientá-los sobre o PBF e o CadÚnico e sua importância no controle social.

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nas Atas do Conselho Municipal de Assistência Social.

Os trechos sistematizados neste quadro elucidam que o conselho busca qualificar-se para o exercício de seus trabalhos. Subtende-se que essas capacitações podem tornar a dimensão de controles horizontais das capacidades políticas dentro da gestão do Cadastro Único cada vez mais forte, contribuindo, assim, para a eficiência das ações estatais.

Os trechos dessas atas revelam também a presença das três dimensões das capacidades políticas, citadas por Gomide e Pires (2014). Percebe-se que, quando o conselho municipal busca qualificação, para tornar-se mais eficiente em suas deliberações e fiscalizações, ele está inserido na dimensão político-representativa, que descreve que o Estado deve estar dotado de recursos humanos qualificados para realizar seus trabalhos. Neste bojo, observa-se que as capacitações têm por objetivo tornar mais eficiente o exercício da dimensão de controles horizontais dentro da gestão do Cadastro Único realizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Outra dimensão é a participativa, que se mostra muito explícita, nos trechos das atas, desde a atuação do conselho municipal na gestão do Cadastro Único, por suas deliberações e fiscalizações e, ainda, a busca evidenciada por este conselho em estar cada vez mais apto ao exercício participativo o qual lhe é atribuído dentro na gestão.

Conclui-se que, a partir deste estudo, ficou evidente as três dimensões das capacidades políticas dentro da gestão do Cadastro Único. Com base na gestão municipal estudada, vislumbrou-se a forma de financiamento estabelecida no pacto-federativo, por meio do SUAS e do IGD, tornando enfático que o alcance do objetivo proposto pelo Cadastro Único depende de forma expressiva deste pacto e também da remuneração prevista pelo IGD, considerando-se ambos uma importante capacidade político-representativa no âmbito da gestão. Outras dimensões das capacidades políticas encontradas foram a de controles horizontais e a de participação social, ambas exercidas pelo conselho municipal de assistência social. Percebe-se que, no município em estudo, o conselho, instância participativa, exerce seu papel de controle de resultados tanto em torno da gestão do cadastro, por meio do acompanhamento do IGD e fiscalização de usuários e também exerce sua função de fiscalização em torno dos recursos financeiros que suportam a gestão do Cadastro. Um fato analisado que requer atenção consiste na baixa participação dos membros do conselho nos momentos de fiscalização de usuários. Sugere-se que tal realidade deva ser revista pela gestão municipal, para que não comprometa o papel do conselho municipal como instância deliberativa e de participação social.



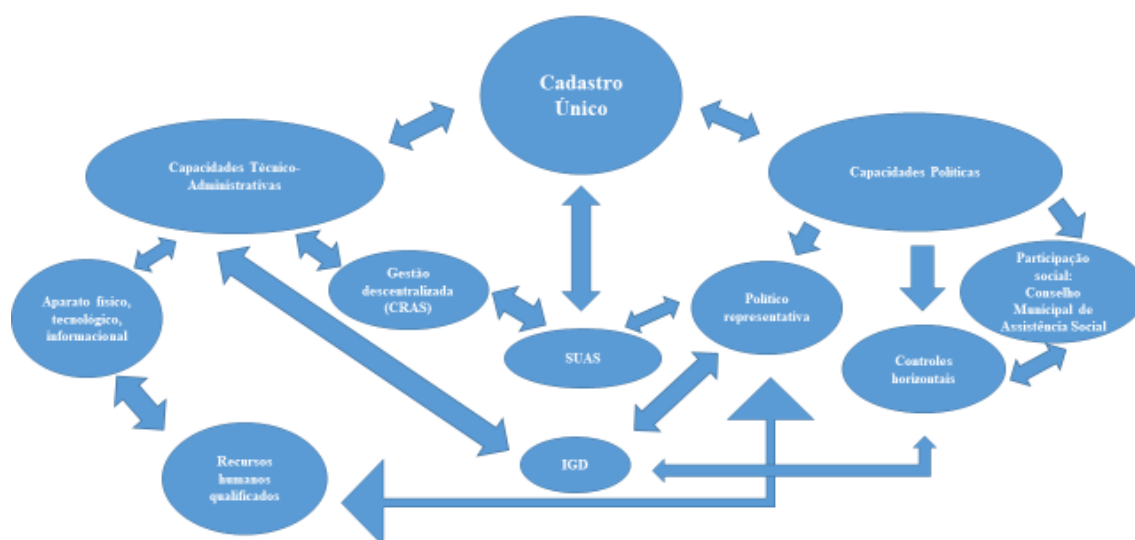
### **4.3 Inter-relações entre Capacidades Técnico-Administrativas e Políticas na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais**

Na busca pela compreensão da gestão do Cadastro Único para Programas Sociais no município estudado, a partir das capacidades estatais definidas e delimitadas por Gomide e Pires (2014), como técnico-administrativas e políticas, percebeu-se que, em diversos aspectos da gestão, tais capacidades formaram uma fronteira tênue, ou seja, dentro de alguns contextos analisados observou-se que as capacidades políticas sustentam as capacidades técnico-administrativas, para que se tornem legais e eficientes. Analisando-se outros aspectos da gestão, identificou-se também que as capacidades políticas podem se apoiar, nas capacidades técnico-administrativas, para que aconteçam no âmbito da gestão municipal do Cadastro Único.

Tomando por base o esquema demonstrado na Figura 1, o qual explica teoricamente os objetivos de compreensão das capacidades técnico-administrativas e políticas, na gestão do Cadastro Único, observa-se que realmente as capacidades políticas viabilizam a realização de algumas capacidades técnico-administrativas no âmbito da gestão.

Neste contexto, com o objetivo de evidenciar a realidade encontrada no município estudado, no que tange às capacidades técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais na gestão do Cadastro Único, criou-se a Figura 2, que segue, na próxima página, a qual demonstra, por meio de um esquema, tais capacidades, evidenciando, enfatizando as fronteiras tênues entre tais capacidades sob alguns aspectos da gestão.

Figura 2 - Capacidades técnico-administrativas e políticas na gestão do Cadastro Único.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

O Sistema Único de Assistência Social, por meio de uma gestão descentralizada e compartilhada (COUTINHO, 2013), normatiza e financia, por meio de repasses de recursos financeiros, os fundos municipais de assistência social, que é uma estrutura necessária para a viabilização do Cadastro Único no âmbito municipal. A normatização e o financiamento de recursos consideram-se como capacidades político-representativas, que, segundo Gomide e Pires (2014), representam a forma como o Estado se utiliza, para garantir os recursos financeiros necessários aos municípios a fim de implementarem as políticas públicas. Na gestão do Cadastro Único, tais recursos são aplicados nas estruturas em que são desenvolvidos os trabalhos. Essas estruturas se definem como todo o aparato físico, tecnológico, informacional e humano presente no âmbito da gestão. Contudo, todos estes aspectos, à luz de Gomide e Pires (2014), são capacidades técnico-administrativas presentes no âmbito local. Observou-se que a dimensão político-representativa suporta as capacidades técnico-administrativas dentro da gestão do Cadastro Único para Programas Sociais.

Outra vertente, em que se percebe a mesma tenuidade entre as capacidades político-representativas e técnico-administrativas refere-se ao Índice de Gestão Descentralizada - IGD. O IGD foi a forma que o governo federal encontrou, para remunerar os municípios, a fim de que eles tenham condições financeiras de fortalecer seu aparato técnico-administrativo em torno da gestão do Cadastro Único. A normatização do IGD consiste em uma capacidade político-representativa, contudo a forma como ele é mensurado é permeada por capacidades

técnico-administrativas, visto que, por ser um índice numérico, deve avaliar a gestão do cadastro, a partir de alguns aspectos como a atualização cadastral de usuários e a qualidade no atendimento às condicionalidades. Neste contexto, percebe-se sua relação com as capacidades políticas, de forma específica com a sua dimensão político-representativa, por normatizar esse instrumento que pode resultar em maiores ou menores repasses de recursos financeiros aos municípios.

Observando-se o IGD como quesito avaliador da gestão, constata-se que ele se caracteriza por uma capacidade técnico-administrativa, por meio do qual o Conselho Municipal de Assistência Social, instância a qual responde pela gestão máxima do Cadastro Único, no âmbito municipal, orientado por princípios de participação social, utiliza-se desse índice para exercer seus mecanismos de controle de resultados em torno da gestão. A atuação do conselho, a fim do exercício de controle de resultados, por meio do acompanhamento do índice, conforme relatado nos trechos das atas do conselho do município em estudo, entende-se que consiste em práticas de controles horizontais das capacidades políticas, sendo essa mais uma de suas dimensões. Ao avaliar o IGD, observa-se que é permeado por inter-relações de capacidades técnico-administrativas com duas dimensões das capacidades políticas, sendo elas a participativa e a de controles horizontais.

A última questão abordada nas entrevistas deu-se com o objetivo de compreender a visão que os entrevistados possuem acerca da gestão do Cadastro Único no município em estudo. Nesses relatos, evidenciaram-se diversos aspectos que se enquadram como capacidades técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais.

[...] eu acho que aqui, 100% nunca está. Até porque se a gente considerar que estamos 100% pode haver comodismo. Como nós temos uma coordenadora que é a [...], como nós temos, que possui vasta experiência, isso possibilita que a gente consiga estar sempre atento aos índices de atualizações e outras questões. Isso permite que esses cadastros sempre fiquem redondinhos, dentro daquilo que é proposto aos municípios ficarem. Considero que estamos no caminho sim. Mesmo lidando com fatores externos, tudo está em ordem. Temos sempre que melhorar, mas estamos no caminho (Entrevistada 1).

[...] funciona muito bem! Comparando com outros municípios estamos muito à frente! Às vezes nem capacitação eles ficam sabendo. Nas reuniões, percebemos por comentários de outros municípios, percebemos que estamos à frente de muitos! Em todos aspectos! E a nossa gestão tem incentivado muito (Entrevistada 2).

[...] está atingindo sim. Temos trabalhado muito, fazemos tudo com muito amor, e tudo que é feito com amor dá certo! É muito gratificante! Tenho muita satisfação quando as pessoas recebem os benefícios (Entrevistada 3).

[...] acredito que sim. Claro que como te falei sempre há algo novo, algo a melhorar. Mas acredito que estamos no caminho. Tivemos mudança de gestão, a secretária trocou, mas as duas (ex. e a atual) eram bem próximas, e extremamente competentes, então não sentiu em nada na gestão (Entrevistada 4).

[...] superpositiva, como eu está há muito tempo neste trabalho, desde 2013, e passei por várias gestões, mudanças...então hoje considero muito eficiente (Entrevistada 5).

[...] Sim. Porque avançou muito com a metodologia de atender as famílias no CRAS, descentralizando o atendimento para os territórios de referência, buscando atender e aprimorar as famílias com perfil para o PBF (Entrevistada 7).

[...] é positiva. Porque a gestão é uma gestão compartilhada, não centralizada, não fechada, expõe, é transparente e constrói junto. Sempre tem algo a melhorar, mas levando em consideração a atual conjuntura brasileira, falta de recursos que reflete nos recursos humanos por exemplo, então neste aspecto não falando da gestão do Cadastro Único em si, mas de uma forma geral da gestão, penso que melhorando esta questão, seria muito mais fácil (Entrevistado 8).

[...] está muito bem avançado, porque a gestora acompanha esses dados, alimenta muito bem. E quando eu como servidora da educação necessito de algumas informações ela me passa na hora. Por exemplo, eu estava levantando se havia criança fora da escola no município de Campo Belo, de 0 a 3, por exemplo se realmente estão fora da escola, ou se estão na rede particular. Os dados que coletei do Cadastro Único, que a Maria me forneceu eu confrontei com o censo escolar, com os dados do IBGE para cruzar todos os dados. Os dados do Cadastro Único ajudaram muito. A rede particular por exemplo não me passou, dando a entender que não tinha um sistema como o público (Cadúnico). O intuito disso era para ver a viabilidade da construção ou não de uma nova creche no município para atender a esta demanda de 0 a 3 anos. Dentro do Cadastro Único, IBGE e saúde proporcionou este levantamento (Entrevistado 9).

Percebe-se que os entrevistados possuem uma visão positiva da gestão local. A partir dos relatos, pode-se compreender que eles consideram alguns aspectos como pontos fortes dentro da gestão. O Quadro 21, que inicia nesta página e continua na página, a seguir, demonstra os aspectos fortes da gestão, apontados pelos entrevistados e a sua respectiva capacidade estatal a que esses aspectos remetem, considerando as capacidades técnico-administrativas e políticas, definidas por Gomide e Pires (2014). O objetivo de elaborar esse

quadro, veio a partir da visão do autor, ao observar que diversos aspectos relatados como pontos fortes na gestão, demonstram a inter-relação entre as capacidades técnico-administrativas e políticas dentro da gestão do Cadastro Único.

Quadro 17 - Pontos Fortes da Gestão do Cadastro Único no município em estudo x Capacidades Estatais

<b>Ponto positivo na gestão</b>	<b>Tipo de Capacidade Estatal</b>
Coordenadora do Cadastro Único atual há muitos anos na gestão.	Capacidade Técnico-Administrativa.
Capacitações.	Capacidade Técnico-Administrativa. Capacidade Política - político-representativa.
Gestão municipal sempre incentiva melhorias nos aspectos de gestão.	Capacidade político-representativa.
Equipe do Cadastro Único atua há muitos anos na gestão.	Capacidade Técnico-Administrativa.
Atendimento descentralizado, próximo aos cidadãos.	Capacidade Técnico-Administrativa Capacidades Políticas - político representativa.
Gestão compartilhada	Capacidade Política - Político-participativa
Cadastros bem geridos (alcance de um bom IGD).	Capacidade Técnico-Administrativa Capacidade Política - Controles Horizontais.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos trechos das atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Campo Belo - MG.

Os aspectos positivos da gestão do CadÚnico relatados pelos entrevistados têm trazidos bons resultados ao município, o que reforça a importância dessa tenacidade entre os tipos de capacidades estatais. Identificou-se, nos relatos dos entrevistados, que as capacitações têm trazido bons resultados ao município. As capacitações de pessoal (entrevistadores, coordenadora) estão enquadradas dentro das capacidades técnico-administrativas. Contudo, a gestão, a partir de solicitação, realiza capacitações também com o conselho, a fim de se fortalecer uma capacidade política, que se enquadra na dimensão controles horizontais. Ressalta-se, também, que Gomide e Pires (2014), ao citar a dimensão político-representativa das capacidades políticas, evidencia que dotar os municípios com um pessoal capacitado é um

fator englobado nessa dimensão. Desta forma, caracteriza-se a inter-relação entre as capacidades técnico-administrativas e políticas.

Outro aspecto que aponta a inter-relação entre as capacidades técnico-administrativas e políticas diz respeito à descentralização para o atendimento do cidadão usuário. A gestão do CadÚnico depende de uma descentralização de atribuições da União para o município, o qual deve realizar uma desconcentração no atendimento ao cidadão por meio das estruturas dos CRAS. Essa intenção de que o atendimento ocorra mais próximos aos cidadãos enquadrados como potenciais elegíveis às políticas sociais, por meio dos CRAS, localiza dados em áreas de alta vulnerabilidade nos municípios e está dentro das perspectivas de financiamento e vigilância socioassistencial previstas pelo SUAS. Neste intuito, a partir da normatização e dos financiamentos desse arranjo de assistência social, o município em estudo estrutura-se, por meio de arranjos físicos, tecnológicos e de pessoal, para prestar atendimento aos cidadãos. Neste bojo, percebe-se a evidência de uma capacidade política desencadeando uma capacidade técnico-administrativa.

Uma entrevistada também demonstrou a vantagem na gestão em possuir um cadastro bem gerido. Percebe-se que o conselho municipal (instância formada a partir de participação social - capacidade política) exerce seu papel na gestão do Cadastro Único (capacidade política - controles horizontais), a partir do Índice de Gestão Descentralizada (capacidade técnico-administrativa), propicia o conselho a realizar também fiscalizações e averiguações quando necessárias. Nesta ótica, observa-se a inter-relação de capacidades técnico-administrativas e políticas. Nas entrevistas, também, foram identificadas outras capacidades técnico-administrativas, utilizadas pela gestão do Cadastro Único, como forma de autocontrole de resultados, haja vista que o próprio sistema tecnológico do cadastro tem esse potencial. Contudo, indo de encontro ao relato da entrevistada 9, o fato de o município possuir uma boa gestão de cadastros possibilitou elucidar uma realidade social que viabilizou um estudo da prefeitura municipal sobre a implementação de uma nova política pública de educação, que consiste na construção de uma creche. Infere-se novamente a inter-relação entre capacidades técnico-administrativas e políticas, uma vez que os cadastros (capacidade técnico-administrativa) possibilitaram a implementação de uma nova política pública no âmbito municipal (capacidade político-representativa).

As capacidades estatais devem considerar a participação social como uma importante ferramenta que o Estado precisa utilizar, para formular e implementar políticas públicas, principalmente, pelo fato de o Brasil ser um sistema federado e com gestão pública compartilhada entre o governo federal, distrito federal, estados e municípios. Para que esse

formato de gestão aconteça de forma eficiente, é necessário que, sobretudo, no âmbito municipal, ocorra a participação social em processos de formulação e implementação de políticas públicas, que pode se concretizar, por meio de conselhos, audiências ou também outras formas promovidas para que haja a participação social neste processo (PIRES ; GOMIDE, 2016).

Nesta perspectiva, infere-se que, de acordo com os estudos realizados no município de Campo Belo - MG, sob diversos aspectos, as capacidades técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais mostraram-se com fronteiras tênues, não sendo possível delimitá-las, a partir dos aspectos da gestão ora estudados. A pesquisa evidenciou tais sistemáticas conforme apresentado neste tópico. Contudo, ressalta-se, mais uma vez, que tais capacidades sejam delimitadas em conjunto ou uma suplantando a outra e sejam essenciais para que o arranjo local aconteça e cumpra o seu objetivo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando os objetivos propostos neste estudo a fim de se compreender a gestão do Cadastro Único para os programas sociais do Governo Federal, a partir das dimensões técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais, conclui-se que os objetivos foram cumpridos, uma vez que, por meio da análise de diversos aspectos da gestão do cadastro, foi possível entender como essas capacidades estatais se apresentam na realidade estudada.

Analisando-se a estrutura física, a qual abriga a gestão do Cadastro Único, no município em estudo, percebeu-se que o município dispõe de imóveis próprios para a realização dos trabalhos. O Cadastro Único funciona de forma descentralizada, ou seja, há unidades administrativas próprias (CRAS), localizadas bem próximas aos cidadãos usuários, nas três zonas que apresentam o maior índice de vulnerabilidade social do município. Acredita-se que o município tenha desenvolvido as suas capacidades técnico-administrativas, pois procura prestar um serviço bem próximo ao usuário, além de garantir um atendimento contínuo nas sedes próprias.

Quanto à estrutura tecnológica, o município necessita investir mais em hardware, a fim de proporcionar maior agilidade aos atendimentos e mais flexibilidade à equipe da gestão do CadÚnico. Percebe-se, no entanto que o município já tem essa intenção, uma vez que, a partir do relato de um entrevistado, o fundo municipal vem planejando o recurso financeiro necessário para essa aquisição. Considera-se que esse investimento fortifica uma importante capacidade técnico-administrativa presente na gestão, garantindo um bom atendimento ao cidadão usuário. Outro aspecto avaliado neste estudo consiste nos recursos humanos que integram a equipe atuante nos trabalhos do Cadastro Único. De acordo com os relatos das entrevistas, a equipe demonstrou-se bastante coesa, visto que o governo municipal vem mantendo a mesma equipe, mesmo quando ocorreu mudança de chefe do executivo municipal. A permanência da equipe tem proporcionado um ganho à gestão e também aos usuários, pois os colaboradores adquirem cada vez mais experiência nos trabalhos, conseqüentemente, essa experiência pode facilitar o acesso dos usuários ao cadastro e, posteriormente, às políticas sociais, reduzindo erros que levem à exclusão do usuário no cadastro ou um direcionamento errado para alguma política a qual ele não teria direito.

No que tange à capacitação de recursos humanos, foi possível identificar que a coordenação do Cadastro Único busca meios de promoção de capacitação, para os envolvidos na gestão, no entanto a capacitação oferecida pelo governo federal, por meio do Ministério da Cidadania, segundo a visão dos entrevistados, não proporciona um aperfeiçoamento contínuo



de forma presencial, como seria mais viável. Percebeu-se, porém que o dito ministério envia sempre as informações sobre novos programas ou novas sistematizações dentro do sistema on-line do cadastro, a coordenadora de equipe repassa para os demais membros. Uma equipe bem treinada, no âmbito do Cadastro Único, é de suma importância, para o atendimento ao cidadão, haja vista o grau de discricionariedade que pode ser utilizado por esses profissionais no momento da entrevista social. Os recursos humanos qualificados contribuem com o desenvolvimento das capacidades técnico-administrativas tão requeridas na gestão das políticas sociais.

Quanto à fiscalização e/ou averiguação de informações prestadas pelos usuários, pode-se considerar que os cruzamentos, que o próprio sistema do Cadastro Único tem realizado com diversas outras bases cadastrais do governo federal, tem proporcionado a checagem de informações prestadas pelos usuários, no momento da entrevista social, de maneira bem rápida e eficiente. Tal checagem representa uma importante capacidade técnico-administrativa presente na gestão do Cadastro Único.

Contudo, no decorrer das entrevistas, foi possível perceber que a gestão se mostrou preocupada quanto à veracidade das informações prestadas pelos usuários. A gestão implementa algumas formas paliativas de checagem de informações, que vão além do batimento de informações realizadas pelo sistema do Cadastro Único, como, por exemplo, consultas nas folhas de pagamento da prefeitura municipal, com o objetivo de encontrar informações financeiras sobre os usuários. Outra forma apresentada é realizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, que faz sorteio de famílias inscritas que serão visitadas em seus domicílios, a fim de se comprovar in loco as realidades declaradas na entrevista social. Considera-se uma boa iniciativa do conselho realizar essas visitas, porém, na entrevista da presidente do conselho, que também ocupa o cargo de coordenadora do Cadastro Único no município, ela relatou que os conselheiros não têm demonstrado empenho para estarem presentes nessas visitas, deixando-as somente a cargo da presidente que vai acompanhada de mais um servidor da assistência social. Infere-se que a presença de mais membros do conselho que representem a sociedade pode contribuir muito para uma melhor avaliação das realidades encontradas nos domicílios.

Conclui-se, então, que as três dimensões das capacidades políticas dentro do âmbito da gestão municipal do Cadastro Único são essenciais para que se torne efetivo. Percebe-se que os recursos financeiros disponibilizados pelo SUAS e pelo IGD são essenciais, para o custeio, manutenção e melhoramento dos trabalhos, em torno do cadastro, cuja perspectiva foi elucidada em diversos momentos nos relatos dos entrevistados. Conclui-se também que

dentro dos aspectos da gestão encontram-se as formas de controle horizontais que ocorrem, por meio de participação social, realizada pelo conselho municipal de assistência social. Neste bojo, considera-se um quesito a ser revisto pela gestão municipal que é a participação efetiva de todos os membros do conselho, nos momentos de fiscalizações em loco, para que o conselho não perca sua essência enquanto instância deliberativa e fiscalizadora.

Contudo, quanto mais fortalecidas as capacidades técnico-administrativas e políticas, no âmbito municipal, mais eficiente será a implementação das políticas públicas sociais pelo governo federal, ou seja, a ação estatal se torna mais positiva, pois vai de encontro às reais necessidades da sociedade. Este estudo, realizado a partir da gestão local do Cadastro Único, que se faz porta de entrada à população vulnerável às políticas sociais, possibilitou avaliar essa pressuposição, demonstrando como as capacidades técnico-administrativas sustentam, em diversos momentos, as capacidades políticas, bem como as capacidades políticas suportam as capacidades técnico-administrativas, demonstrando que alguns aspectos da gestão não podem ser considerados como exclusivos de uma dada capacidade, pois a realidade demonstra que há uma inter-relação entre elas, formada por uma fronteira tênue.

Dentre as contribuições deste estudo, acredita-se que os seus resultados apontam alguns aspectos que podem ser considerados como referências, para os estudos que queiram avaliar as gestões municipais do CadÚnico. A teoria de capacidades estatais demonstrou-se uma abordagem relevante, nesse tipo de avaliação, e os tipos de capacidades delimitados por Pires e Gomide (2014) foram muito elucidativos para condução desta pesquisa. Os resultados encontrados propõem uma reflexão sobre a inter-relação entre os dois tipos de capacidades apresentados por esses autores, demonstrando que há a formação de uma fronteira tênue.

A realização de novos estudos sobre a gestão do CadÚnico, nos municípios, a partir da teoria de capacidades estatais, poderá contribuir com mais elementos empíricos sobre essa formação de uma área tênue entre as capacidades técnico-administrativas e políticas das capacidades estatais a partir da gestão do Cadastro Único.

Por fim, não poderia deixar de ressaltar a importância de os municípios desenvolverem capacidades estatais, para uma boa gestão do CadÚnico, que resulte em uma base cadastral fidedigna, que contemple a verdadeira realidade social das famílias vulneráveis nos dias atuais. Em razão da pandemia causada pela Covid-19, o atual governo, por meio da Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020, criou o auxílio- emergencial, com o objetivo de amparar os cidadãos afetados economicamente pelo isolamento social para conter o avanço da doença. Conforme previsto nessa lei, a forma como o governo brasileiro tem utilizado, para a comprovação dos pré-requisitos à concessão ou não do auxílio, foi a partir das informações do

Cadastro Único, por contemplar as informações sobre as famílias brasileiras que se encontram em situação de vulnerabilidade social. A partir do auxílio- emergencial, que foi criado às pressas, em virtude de a pandemia, conclui-se a importância dessa base cadastral, para que um benefício social, mesmo que criado de forma emergencial, para contornar uma situação de calamidade pública, atinja o seu público verdadeiro, cumprindo assim a previsão da LOAS em amparar todos os cidadãos que necessitarem da assistência social.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, A. de B. *et al.* O Sistema Único de Assistência Social: desafios à sua implementação. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, nesp., p. 281-289, jul. 2014.
- ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABU-EL-HAJ, J. Da “Era Vargas” à FHC: transições políticas e reformas administrativas. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1/2, p. 33-51, 2005.
- ALMEIDA, M. H. T. As políticas sociais no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 70, p. 7-17, nov. 2005.
- ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Renavan, 2000. 304 p.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil - problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- BARCA, V.; CHIRCHIR, R. **Single registries and integrated MISs: de-mystifying data and information management concepts**. Australia: Department of Foreign Affairs and Trade, 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011. 229 p.
- BARTHOLO, L.; MOSTAFA, J.; OSORIO, R. G. **Integração de registros administrativos para políticas de proteção social: contribuições a partir da experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. 51 p.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. *In*: BEHRING, E.; ALMEIDA, M. (org.). **Trabalho e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 152-174.
- BERTRANOU, J. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. **Revista Estado y Políticas Públicas**, Argentina, n. 4, p. 37-59, 2015.
- BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. 54 p.
- BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, R. M. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, Paraíba, v. 1, n. 1, p. 49-78, jun./ago. 2016.

BOGADO, F. T. **Influência das tecnologias de informação no desempenho do serviço social**: uma visão dos assistentes sociais que participaram do desenvolvimento e implantação de aplicações informáticas em Londrina e região. 2016. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

BOSCHI, R. R.; GAITÁN, F. **Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político-institucional**. Brasília: CDES, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 2001. p. 68.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de junho de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2004.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jun. 2007.

BRASIL. Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jan. 2019a.

BRASIL. Decreto nº 9674, de 2 de janeiro de 2019. Dispõe sobre a Criação do Ministério da Cidadania. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jan. 2019b.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 dez. 1993.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 abr. 2020a.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Instrução Operacional Conjunta nº 03/2020, de 20 de fevereiro de 2020. Divulga prazos e procedimentos da Ação de Atualização Cadastral 2020, que integra os processos de Averiguação Cadastral e Revisão Cadastral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 fev. 2020b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Único**: porta de entrada para 20 programas sociais. Brasília, DF: MDS, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/maio/cadastro-unico-e-porta-de-entrada-para-20-programas-sociais-do-governo-federal>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estrutura necessária para funcionamento**. Brasília, DF: MDS, 2018f. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/a-gestao-do-cadastro/estrutura-necessaria-para-o-funcionamento>. Acesso em: 19 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Cadastro Único**. Brasília, DF: MDS, 2018d. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/a-gestao-do-cadastro>. Acesso em: 19 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Índice de gestão descentralizada**. Brasília, DF: MDS, 2018g. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/igd>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Índice de gestão descentralizada do município**. Brasília, DF: MDS, 2018h. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/igd/igd-m>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal)**. Brasília, DF: MDS, 2016. 78 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O que é e para que serve**. Brasília, DF: MDS, 2018a. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Órgãos e Programas que utilizam o Cadastro Único**. Brasília, DF: MDS, 2018e. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/orgaos-e-programas-que-utilizam-o-cadastro-unico>. Acesso em: 19 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Planejamento de uso dos recursos financeiros IGD**. Brasília, DF: MDS, 2018i. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/igd/planejamento-do-uso-dos-recursos-financeiros>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011**. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programas que atendem aos cidadãos**. Brasília, DF: MDS, 2018c. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programas-e-beneficios>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Quem pode se cadastrar**. Brasília, DF: MDS, 2018b. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/quem-pode-se-cadastrar>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Informações Sociais**. Brasília, DF: MDS, 2018j. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>. Acesso em: 9 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução Conselho Nacional de Assistência Social nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB SUAS. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**, 12 set. 2005. Seção 1, n. 175, p. 81.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**, 25 nov. 2009. Seção 1, n. 225, p. 1-43.

BRASIL. Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**, 28 abr. 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: Ipea, 2013. 494 p.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF: Ipea, 2009. cap. 5, p. 181-260.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento: Brasil JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 370 p.

CARVALHO, G. F. de. **A assistência social no Brasil: da caridade ao direito**. 2008. Monografia (Bacharelado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CIOFFI, L. Sindicalismo brasileiro: história, ideologias, legitimidade e direito. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 9, n. 1, p. 43-56, jan./jun. 2008.

COLIN, D. R. A.; PEREIRA, J. M. F.; GONELLI, V. M. de M. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa

Bolsa Família para consolidação do modelo brasileiro de proteção social. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 47-63.

COSTA, N. do R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 693-706, maio/jun. 2009.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, DF: Ipea, 2010, p. 57-99.

COUTINHO, D. R. **Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema único de Assistência Social**. Brasília, DF: Ipea, 2013. 43 p.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou bem-estar? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 24, p. 665-677, out./dez. 2015.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006. 198 p.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 302 p.

COUTO, B. R. O Sistema Único da Assistência Social-Suas: na consolidação da Assistência Social enquanto política pública. *In*: CRUZ, L. R. da; GUARESCHI, N. (org.). **Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas**. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 1-55.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, B. R. *et al.* (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

CURY, C. R. J. **Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1984. 201 p.

DE LA BRIÈRE, B.; LINDERT, K. **Reforming Brazil's Cadastro Único to improve the targeting of the Bolsa Família Program**. Washington: Social Protection Unit, 2005. 26 p. (Social Protection Discussion Paper Series, nº 0527).

DIREITO, D. do C. *et al.* **O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais**. Brasília, DF: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2016. 20 p.

DRAIBE, S. M. **Nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1998. 26 p. (Caderno de Pesquisas do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, nº 35).

ELIZAGA, R. S. **Los códigos ocultos del Cardenismo**. México: Plaza e Valdez/Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. 579 p.



EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. 390 p.

FAGNANI, E.; BRAGA, J. C.; SILVA, P. L. B. Recessão e financiamento das políticas sociais. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 135-174, 1989.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 175 p.

FAGNANI, E. **Déficit nominal zero: a proteção social na marca do pênalti**. Campinas: Unicamp, 1980. 20 p. (Carta Social e do Trabalho, v. 5144, n. 2).

FARIAS, L. de. **O Cadastro Único: uma infraestrutura para programas sociais**. 2016. Dissertação (Mestrado em Geociências) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

FONSECA, A. M. da; ROQUETE, C. Proteção social e programas de transferência de renda: bolsa-família. In: MONTALI, L. (org.). Proteção social e transferência de renda. **Caderno de Pesquisa NEPP**, Campinas, n. 86, p. 9-31, jun. 2018.

FONSECA, A. M. da; ROQUETE, C. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa-Família. In: VIANA, A. L.; ELIAS, P. E.; IBANES, N. **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 123-149.

FONSECA, S. C. da; ALMEIDA, E. de. A legião brasileira de assistência em São Paulo e a interiorização de políticas para a infância. **História da Educação**, Santa Maria, v. 20, n. 49, p. 123-141, maio/ago. 2016.

FÓRUM DE ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMPOR O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPO BELO/MG, 123., 2007, Campo Belo. **Ata [...]**. Campo Belo: CMAS, 2007.

FÓRUM DE ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMPOR O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPO BELO/MG, 141., 2008, Campo Belo. **Ata [...]**. Campo Belo: CMAS, 2008.

FÓRUM DE ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMPOR O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPO BELO/MG, 200., 2013, Campo Belo. **Ata [...]**. Campo Belo: CMAS, 2013.

FÓRUM DE ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMPOR O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPO BELO/MG, 201., 2014, Campo Belo. **Ata [...]**. Campo Belo: CMAS, 2014.

FÓRUM DE ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMPOR O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPO BELO/MG, 218., 2015, Campo Belo. **Ata [...]**. Campo Belo: CMAS, 2015.

FÓRUM DE ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMPOR O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPO BELO/MG, 228., 2016, Campo Belo. **Ata [...]**. Campo Belo: CMAS, 2016.

FÓRUM DE ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMPOR O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPO BELO/MG, 249., 2017, Campo Belo. **Ata** [...]. Campo Belo: CMAS, 2017.

FÓRUM DE ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMPOR O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMPO BELO/MG, 269., 2019, Campo Belo. **Ata** [...]. Campo Belo: CMAS, 2019.

FREITAS, C. R.; GUARESCHI, P. A. A assistência social no Brasil e os usuários: possibilidades e contradições. **Diálogo**, Canoas, n. 25, p. 145-160, abr. 2014.

GARCIA, M. SUAS: sistema único de assistência social. **Cadernos Travessia**, São Paulo, n. 2, p. 8-14, 2009.

GERRING, J. What is a case study and what it is good for? **American Political Science Review**, Baltimore, v. 98, n. 2, p. 341-354, May 2004.

GOMES, M. D. L.; FERREIRA, P. A.; AMÂNCIO, J. M. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 83-104, jan./jun/. 2017.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização Pós-Fundef. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2014. 385 p.

GONZÁLEZ, L. El liberalismo triunfante. *In*: HISTORIA General de México. México: El Colegio de México, 2007.

GRISA, C. *et al.* Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade & Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13-38, jan./jun. 2017.

HART, J. M. **El México revolucionário**: gestación y proceso de la Revolución Mexicana. México: Patria, 1990. 574 p.

HART, J. M. **El México revolucionário**: gestación y proceso de la Revolución Mexicana. México: Alianza Editorial Mexicana, 1997.

HUERTA, R. A. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, Peru, n. 30, p. 119-134, 2008.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação históricometodológica. São Paulo: Cortez, 2007. 380 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Campo Belo**: população. Belo Horizonte: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/campo-belo/panorama>. Acesso em: 9 jun. 2018.

JESSOP, B. O Estado e a construção de Estados. **Revista Outubro**, São Paulo, n. 15, p. 11-43, out. 2007.

JULIANO, M. C.; RODRIGUES, P. A. O mapa do IGD-M no Brasil: um estudo sobre as variações na efetividade da implementação do Programa Bolsa Família entre as Gestões Municipais Brasileiras (2007-2015). *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL*, 2., 2015, Franca. **Anais [...]**. Franca: UNESP, 2015. p. 1-13.

KJAER, M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. Conceptualizing State capacity. [*S.l.: s.n.*], 2002. Disponível em: <http://www.demstar.dk/papers>. Acesso em: 18 maio 2018.

LEITE, C. K. da S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 18, n. 56, p. 99-117, jan./mar. 2011.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980. 272 p.

LOPES, M. H. C.; RIZZOTTI, M. L. A. Gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. *In: COLIN, D. R. A. et al. 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 66-87.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, jan./jun. 2014.

LOZANO, G. O. La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, v. 9, n. 194, Ago. 2005. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-33.htm>. Acesso em: 9 jun. 2018.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). Política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp, 2013. 288 p.

MARQUES, R. M.; MENDES, À. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. **Revista de Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 159-175, jan./jun. 2005. Suplemento 24.

MATTHEWS, F. Governance and state capacity. *In: LEVI-FAUR, D. (org.). The Oxford handbook of governance*. Oxford, England: Oxford University Press, 2012. p. 281-293.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; TEIXEIRA, K. M. D. Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. **Saúde & Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 214-226, abr./jun. 2009.

MOTA, T. B. de; OLIVEIRA JÚNIOR, A. M. C.; FREITAS, A. F. de. Desenvolvimento e uso de um software de gestão sob a ótica das dimensões organizacional, tecnológica e humana em empresas públicas. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 70-87, 2016.

NAVES, M. M. V. Introdução à pesquisa e informação científica aplicada à nutrição. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 15-36, jan./jun. 1998.

OFFE, C. Governance: an 'empty signifier'? **Constellations**, Oxford, v. 16, n. 4, p. 550-562, Dec. 2009.

OLIVEIRA, R. C. de. **Modernização industrial, conflitos sociais urbanos e desigualdade: um exame das relações entre greves, preços, salários e desigualdade no Brasil (1955/1990)**. 2010. Tese (Doutorado em História) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. **Do bolsa-família ao Brasil sem miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2013. n. 228, 2 p.

PASE, H. L.; MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 312-329, mar./abr. 2017.

PASSOS, V. A. Os direitos sociais na Constituição Brasileira de 1988. **JurisWay**, [S.l.], 19 maio 2010. Disponível em: [https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=4039](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4039). Acesso em: 14 jun. 2018.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

PEREIRA, L. D. Políticas públicas de assistência social brasileira: avanços, limites e desafios. **CPIHTS**, São Paulo, v. 15, p. 1-13, 2009.

PEREIRA, P. A. P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012a.

PEREIRA, P. A. Prefácio. In: COUTO, B. *et al.* (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2012b.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. **Governance: an international journal of policy and administration**, Oxford, v. 8, n. 4, p. 449-478, Oct. 1995.

PINHEIRO, M. C. B. A constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição mexicana de 1917. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 43, n. 169, p. 101-126, jan./mar. 2006.

PIRES, R. R. C. Implementando desigualdades?: introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re) produção de desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 13, p. 7-13, out. 2017.

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO BELO. **Notícias**. Campo Belo: Prefeitura Municipal de Campo Belo, 2018. Disponível em: <https://www.campobelo.mg.gov.br/>. Acesso em: 18 nov. 2018.

REPETTO, F. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anales** [...] Panamá: CLAD, 2003. p. 28-31.

RHODES, R. The new governance: governing without government. **Political Studies**, Surrey, v. 44, n. 4, p. 652-667, Sept. 1996.

RODRÍGUEZ, M. V. História da institucionalização dos direitos sociais: princípios e conceitos. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 17, n. 1, 2017 p. 230-248, jan./mar. 2017.

RUIZ, J. A. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. São Paulo: Atlas, 1985. 170 p.

SABEL, C. F. Beyond Principal-Agent Governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELLEN, E.; HO, M. S. D. (ed.). **De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat. [S.l.]**: WRR Verkenning, 2004. v. 3, p. 173-195.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. M. S. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 363-385, maio/jun. 2018.

SCHIMIDT, K. H. *et al.* Focus and coverage of Bolsa Família Program in the Pelotas 2004 birth cohort. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 51, p. 1-11, mar. 2017.

SILVA, F. de S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SILVA, F. de S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. (org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 17-46.

SILVA, F. S. e; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SILVA, F. S. e; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. (org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 17-46. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9).

SILVA, L. da; GOMES, A. B. P. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. 22, p. 75-103, jun./dez. 2014.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 225 p.

SIMÕES, C. **Curso de direito de serviço social**. São Paulo: Cortez, 2009. 560 p.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-38.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979. 407 p.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, New York, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, A. C. de; DERISSO, J. L. O pensamento católico no contexto dos embates políticos da década de 1930 no Brasil. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 21, n. 3, p. 1550-1564, set./dez. 2017.

SOUZA, C. de. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Brasília: Ipea, 2015. 67 p. (Texto para discussão, nº 2035).

SOUZA, C. de. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, C. de. **Modernização do Estado: relatório para o Projeto Perspectivas dos Investimentos Sociais no Brasil (PIS-BNDES)**. Brasília: BNDES, 2010. 136 p.

SOUZA, C. de. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, C. de; CARVALHO, I. M. de. Reforma do estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-213, dez. 1999.

SPOSATI, A. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2315-2325, 2018.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 13-56.

SPOSATI, A. Pesquisa e produção de conhecimento no campo do Serviço Social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, nesp., p. 15-25, 2007.

STEIN, G. de Q.; GUGLIANO, A. A. Arranjo institucional, capacidades estatais e política industrial: os conselhos de competitividade do Plano Brasil Maior. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 173-200, jan./jun. 2017.

STEIN, G. de Q. Capacidades estatais e políticas públicas: análise das políticas industriais brasileiras no século. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 21., 2015, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 79-104.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (org.). **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Nova York: Cambridge University Press, 1992. 272 p.

TILLY, C. **The formation of national states in Europe**. Princeton: Princeton University, 1975. 711 p.

WEIR, M.; ORLOFF, A.; SKOCPOL, T. (ed.). **The politics of social policy in the United States**. Princeton: Princeton University Press, 1988. 480 p.

WORLD WITHOUT POVERTY (WWP). **Breve histórico do Cadastro Único**. [S.l.: s.n.], 2016. 2 p. Disponível em: [http://wwp.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/breve\\_historico\\_do\\_cadastro\\_unico.pdf](http://wwp.org.br/wpcontent/uploads/2016/12/breve_historico_do_cadastro_unico.pdf). Acesso em: 18 maio 2018.

XIMENES, D. de A. (org.). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília, DF: Enap, 2018. 245 p.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS

Questionário a ser aplicado junto ao Secretário (a) Municipal de Assistência Social do município de Campo Belo - MG.

Nome: \_\_\_\_\_

Início da gestão como secretário (a): \_\_\_\_\_ Espécie do Cargo:

\_\_\_\_\_

1 - Quantos e quais cargos (nomenclatura e função) é composto o quadro de pessoal envolvido na gestão do Cadastro Único para Programas Sociais?

2 - Quantos funcionários são de carreira (concursados e/ou efetivos)? E quantos são contratados?

3 - Qual a política de contratação de pessoal para atuarem na gestão do CadÚnico, utilizada pela Prefeitura Municipal de Campo Belo? Há processo seletivo? Provas de Títulos? E qualificação exigida? Você como secretária pode intervir de alguma forma neste quesito?

4 - Os recursos advindos do IGD - Índice de Gestão Descentralizada são, ou já foram utilizados para contratação de mão de obra temporária para desenvolvimento de algum tipo de trabalho específico em torno da gestão?

5 - Como você considera a estrutura física dos CRAS? E a quantidade de CRAS existentes no município (três) atende à demanda? Você acha necessário a criação de algum em mais algum bairro? O município tem esta pretensão?

6 - Os CRAS, CREAS, SMAS funcionam em prédios próprios? Se sim, explique as vantagens.

7 - A gestão do CadÚnico conta com algum veículo disponível para irem, caso necessário à algum lugar de difícil acesso, ou ir ao encontro de algum cidadão com algum tipo de dificuldade de locomoção? Se sim, é a prefeitura que fornece? Ou outro órgão?

8 - Além dos recursos advindos do IGD, há alguma outra aplicação de recursos financeiros na gestão? Se sim, de onde tem vindo esses recursos?

9 - Como se dá a aplicação dos recursos do IGD? Quais critérios dentro da legislação federal vocês tem utilizado para gerir estes recursos? Ele pode ser acumulado?

10 - De que forma tem sido aplicado os recursos do IGD? Que tipo de mecanismos de gestão tem sido adquirido com esses recursos?

11 - Você considera o valor suficiente para as necessidades do município? Explique.

12 - Como você considera a gestão do Cadastro Único no município de forma geral? Cite se há alguma dificuldade, desafio e também algum objetivo a ser alcançado na gestão?



13 - Sabe dizer se no início da implementação do Cadúnico no município você enfrentaram dificuldades? Quais seriam elas? O município sempre esteve preparado para a gestão?

14 - De forma geral, como você avalia a gestão do Cadúnico no município? Porquê?

15 - Na sua visão o Cadúnico atinge seu objetivo no município? Porque? E quais práticas vocês utilizam para melhorar a eficiência do cadastro município, e cada vez mais atingir o IGD total? Seria possível atingir o IGD-M total (1)?

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Questionário a ser aplicado junto ao Gestor (a) do Cadastro Único para Programas Sociais no município de Campo Belo - MG.

Nome: \_\_\_\_\_

Início da ocupação do cargo: \_\_\_\_\_

Espécie do Cargo: \_\_\_\_\_

1 - Após contratação ou posse dos servidores envolvidos na gestão do CadÚnico, há algum tipo de capacitação? Se sim, quem realiza?

2 - Qual a periodicidade das capacitações para o pessoal atuante na gestão do CadÚnico?

3 - Quais abordagens são realizadas nas capacitações? Aspectos tecnológicos, legais, conhecimento sobre os programas ofertados, práticas de rotinas na gestão?

4 - Como se dá a interlocução com os demais órgãos (a exemplo PSF, UBS, Escolas, secretarias estadual e municipal de educação) envolvidos no CadÚnico para atendimento das condicionalidades de alguns programas? Esta interlocução é realizada apenas pelo sistema, ou ocorre algum trabalho mais personalizado em torno desta vertente?

5 - Há alguma outra forma de fiscalização de usuários utilizada por você, além dos confrontamentos de informações utilizados pelo próprio sistema do CadÚnico?

6 - Como você considera a estrutura física e tecnológica disponível para o desenvolvimento da gestão do CadÚnico? E o município sempre esteve preparado para a gestão?

7 - O município oferece assistência técnica, suporte tecnológico? Como funciona? É rápido? Ocorre alguma falha neste sentido, que acaba prejudicando o andamento dos trabalhos? Quais?

8 - E o MDS, oferece algum tipo de capacitação a você quando ocorre lançamento de alguma nova plataforma, versão, ou até mesmo algum programa que passa a ser abrangido pelo Cadastro Único? Como é esta capacitação?

9 - Como chega essas informações sobre oferta de capacitação, ou mudanças, até você?

10 - As práticas utilizadas pela Prefeitura na contratação de pessoal bem como as políticas de recursos humanos utilizadas por esta instituição, prejudica de alguma forma a gestão do CadÚnico? Relate esta questão.

11 - O que você considera como problemas ou dificuldades na gestão? Como poderia melhorar?

12 - Quais os desafios você tem encontrado para cumprir a implementação do CadÚnico atendendo de forma íntegra as normais federais?

13 - Você considera algum objetivo, ou meta a ser conquistada em termos de gestão? Qual?

14 - De forma geral, como você avalia a gestão do Cadúnico no município? Porque?

15 - Na sua visão o Cadúnico atinge seu objetivo no município? Porque? E quais práticas vocês utilizam para melhorar a eficiência do cadastro município, e cada vez mais atingir o IGD total? Seria possível atingir o IGD-M total (1)?

## APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS

Questionário a ser aplicado junto aos Entrevistadores do Cadastro Único para Programas Sociais no município de Campo Belo - MG.

Nome: \_\_\_\_\_

Início da ocupação do cargo: \_\_\_\_\_

Espécie do Cargo: \_\_\_\_\_

Local de trabalho: \_\_\_\_\_

1 - Como você considera a estrutura física e tecnologia a qual tem disponível para desenvolvimento de seus trabalhos?

2 - Você conhece todos os programas os quais utilizam o CadÚnico como via de acesso?

3 - Como você considera o nível de conhecimento acerca desses programas sociais?

Profundo  razoável  regular  insuficiente

Outro: \_\_\_\_\_

4 - E as capacitações que você recebe? Elas conseguem te proporcionar um direcionamento completo em termos de atendimento ao cidadão, conhecimentos do sistema tecnológico e dos programas ofertados, para realização efetiva de seus trabalhos?

5 - Como você considera a demanda de atendimentos neste CRAS? Qual horário de funcionamento?

6 - Quantos atendimentos diários são realizados? E como se define os critérios a exemplo do número de atendimentos diários, agendamentos, etc.?

7 - Vocês contam com recepcionistas, telefonistas, ou vocês mesmos realizam os agendamentos (caso haja agendamento prévio para atendimento)?

8 - Quanto tempo em média transcorre uma entrevista social?

9 - Os usuários chegam até você com algum grau de conhecimento sobre o que buscam através do CadÚnico? Ou é sempre necessária alguma intervenção de sua parte? Por exemplo, explicação do cadastro em si, ou de algum programa.

10 - Já realizou alguma entrevista fora deste local? Se sim, como se deslocou?

11 - Você nota alguma falha no sistema que o MDS disponibiliza? Ele apresenta instabilidades? Isso atrapalha a execução dos trabalhos?

12 - Quando solicitam suporte técnico ao MDS, ou a prefeitura municipal são atendidos prontamente, ou o processo é moroso? Como se dá essa questão?

13 - Qual a maior dificuldade que você se depara na execução de seus trabalhos?

14 - Como você avalia o atendimento, a gestão em si do CadÚnico no município?

15 - Na sua visão, o CadÚnico atinge seu objetivo no município? Porque?

## APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS

Questionário a ser aplicado junto aos Membros do Conselho Municipal de Assistência Social de Campo Belo - MG.

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo ocupado no conselho: \_\_\_\_\_

Início do mandato no cargo ocupado no conselho \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_. É servidor municipal? SIM  NÃO

Se sim, de qual órgão? \_\_\_\_\_

- 1 - Como o conselho realiza a fiscalização de usuários?
- 2 - Como o conselho realiza a fiscalização no que tange a aplicação da legislação federal em torno do Cadúnico?
- 3 - Como é realizada a fiscalização acerca das formas de aplicação dos recursos advindos do IGD?
- 4 - De quais outras formas, o conselho atua na gestão do Cadúnico?
- 5 - Você conhece práticas e políticas de recursos humanos utilizadas pela Prefeitura Municipal? Você considera que as práticas e políticas de recursos humanos utilizadas pela Prefeitura Municipal, afeta de alguma forma (positiva ou negativa) a gestão do Cadúnico no município?
- 6 - Como o conselho controla o IGD? Vocês fazem alguma intervenção para a manutenção ou melhoramento do índice?
- 7 - Vocês fazem alguma sugestão de aplicação dos recursos? Isso é aceito pelos demais atores envolvidos?
- 8 - Como você avalia a gestão do Cadúnico levando-se em consideração todos os aspectos relativos a prestação de contas, fiscalização, cumprimento de legislação? Há algo a melhorar neste sentido?
- 9 - Tem algum fator que você considera que prejudica a boa gestão do Cadúnico no município?
- 10 - Você considera algum objetivo, ou meta a ser conquistada em termos de gestão? Qual?
- 11 - De forma geral, como você avalia a gestão do Cadúnico no município? Porque?
- 12 - Na sua visão o Cadúnico atinge seu objetivo no município? Porque? E quais intervenções o conselho realiza para melhorar a eficiência do cadastro município?
- 13 - De forma geral, vocês adotam algum mecanismo de controle? Quais seriam eles?