

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

**TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E AÇÃO PÚBLICA:
COMO A DIGITIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DA
AÇÃO PÚBLICA PODE AFETAR A
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

BRUNO BARANDA CARDOSO

BRASÍLIA-DF

2021

BRUNO BARANDA CARDOSO

**TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E AÇÃO PÚBLICA:
COMO A DIGITIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DA
AÇÃO PÚBLICA PODE AFETAR A
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof(a). Dr(a). Roberto Roberto Rocha Coelho Pires

BRASÍLIA-DF

2021

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

Cardoso, Bruno Baranda

S586p Transformação digital e ação pública: como a digitização de instrumentos da ação pública pode afetar a implementação das políticas públicas / Bruno Baranda Cardoso – Brasília: IPEA, 2021.

74 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área concentração em Economia, 2021

Orientação: Roberto Rocha Coelho Pires

Inclui Bibliografia.

1. Política de Inovação e Desenvolvimento. 2. Tecnologia digital. 3. Benefício Social. 4. Políticas Públicas. 5. Ação Pública. 6. Brasil. I. Pires, Roberto Rocha Coelho. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 330.908

Ficha catalográfica elaborada por Elisângela da Silva G. de Macedo CRB-1/1670

BRUNO BARANDA CARDOSO

**TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E AÇÃO PÚBLICA:
COMO A DIGITIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DA
AÇÃO PÚBLICA PODE AFETAR A
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 20 de dezembro de 2021

COMISSÃO JULGADORA

Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta – FGV

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide – IPEA

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

BRASÍLIA-DF

2021

À Deus pela graça concedida e à minha família pelo apoio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente à minha esposa Letícia por todos os momentos em que exigi um nível extraordinário da sua paciência para com o trabalho que foi realizar um mestrado sem interromper minhas atividades profissionais e, sem renunciar às coisas que fazem a vida ter sentido. Obrigado por acreditar em mim e me dar força para continuar!

Aos meus pais, por sempre terem me incentivado a me dedicar aos estudos e por tudo que me permitiram viver.

Ao meu amigo e orientador Roberto Pires, cujo incentivo e exigência fazem qualquer pessoa mediana alcançar resultados incríveis, em nome de quem agradeço aos demais professores do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA por contribuírem com nosso desenvolvimento intelectual que deverá se refletir em políticas públicas melhores.

Meu agradecimento aos meus colegas da SAGI que me fizeram, e fazem, a cada dia buscar novos conhecimentos e romper barreiras em prol da avaliação e gestão da informação (além da formação e monitoramento).

Aos grandes amigos de trocas de ideia que colaboraram na minha jornada acadêmica, Marcelo Gonçalves, Luiz Alonso, Ronaldo Souza, Vinicius Botelho, Rafael Ferrari e Fabiany Vellasco.

Aos meus colegas de turma, pois vocês são guerreiras e guerreiros que não sucumbiram à pandemia e se adaptaram para saírem mestres do outro lado junto comigo, vocês fizeram cada momento desse mestrado ter valido à pena.

Aos colegas do Ministério da Cidadania e a cada um dos agentes públicos que atuam nas políticas sociais, pessoas que fazem um trabalho fantástico e apaixonado em busca da inclusão social dos cidadãos do nosso país e que para mim são exemplo e incentivo.

Por fim, mas não menos importante, meu muito obrigado as pessoas que aceitaram ser entrevistadas e viabilizaram esse trabalho. Obrigado pelo tempo dedicado e pela disponibilidade, vocês deram sentido a ideias que borbulhavam na minha cabeça.

“Eu, Daniel Blake, sou um cidadão, nada mais, nada menos.”

Frase final do filme de Ken Loach vencedor da Palma de Ouro de Cannes

Lista de Símbolos e Abreviaturas

ACT – Acordo de Cooperação Técnica

AE – Auxílio Emergencial

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

DPU – Defensoria Pública da União

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada do Município do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

MA – municípios com maior número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total

MB – municípios com menor número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total

MC – Ministério da Cidadania

Sagi – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

SE – Secretaria Executiva

Secad – Secretaria Nacional do Cadastro Único

Senarc – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SF – secretarias finalísticas

SM – secretarias meio

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – tecnologia da informação e comunicação

Lista de Figuras

Figura 1 – Modelos de Análise: Processo Tradicional

Figura 2 – Modelos de Análise: Processo Digital – Tese de Restrição

Figura 3 – Modelos de Análise: Processo Digital – Tese de Capacitação

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Histograma Municípios por População Estimada 2021

Gráfico 2 – Registro anual de atendimento nos CRAS por tipo (em milhões), Brasil [2018-2020]

Lista de Quadros

Quadro 1 – Critérios e Parâmetros Fixos para os Municípios Seleccionados

Quadro 2 – Variáveis dos Pares de Municípios Seleccionados

Quadro 3 – Indicadores Socioeconômicos dos Municípios Seleccionados

Quadro 4 – Dimensões de análise

Quadro 5 – Comparação entre os *Street-Levels*

Quadro 6 – Comparação entre os *System-Levels*

Quadro 7 – Taxas de Requerimentos por Modalidade

Resumo:

A presente pesquisa tem como objetivo investigar como a digitalização de instrumentos da ação pública pode afetar a implementação das políticas públicas, por meio do estudo de caso da implementação do “Auxílio Emergencial”. Para tal foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois níveis de atores que são protagonistas, e ao mesmo tempo destinatários da digitalização de políticas públicas: de um lado, burocratas de alto e médio escalão, e de outro, gestores em nível municipal – identificados na literatura como burocratas de nível de rua (*street-level bureaucracy*). A partir da metodologia de análise de pares factuais (*matched-pair analysis*) foram selecionados dois pares de municípios e dois pares de secretarias do Ministério da Cidadania (MC) para a realização das entrevistas. O esquema analítico foi estruturado com base em 4 (quatro) dimensões de análise, conforme referencial teórico estabelecido, com o propósito de traçar uma análise comparativa da percepção desses atores em diferentes níveis sobre a implementação desse benefício, à saber: relação dos cidadãos com os instrumentos digitais, análise das políticas públicas por meio dos seus instrumentos, articulação interfederativa e o papel do *street-level*. Os resultados encontrados apontam para aderência do Auxílio Emergencial à tese de restrição (*encurtailment*) pela relegação aos agentes do *street-level* à um papel mais informacional. Além disso, o trabalho revela as repercussões das restrições impostas pela instrumentalização do Auxílio Emergencial pela ótica daqueles que tiveram sua atuação restringida e o papel dos burocratas de nível de sistema (*system-level bureaucracy*) com a adoção de instrumentos digitais para viabilizar uma política social de gigantescas proporções, com um novo arranjo e com uma taxa impressionante de cidadãos que fizeram seu requerimento por meio digital, mesmo diante de todas as dificuldades de acesso existentes.

Palavras-Chave: auxílio emergencial; transformação digital; instrumentos da ação pública; burocracia de nível de rua; burocracia de nível de sistema.

Abstract:

This research aims to investigate how the digitization of policy instruments can affect the public policies implementation, through the case study of the implementation of the “Emergency Aid” in Brazil. For this purpose, semi-structured interviews were carried out with two levels of actors who are protagonists and at the same time are whom public policies digitization is addressed: high and medium-level bureaucrats and managers at municipal level, identified in the literature as *street-level bureaucrats*. Based on matched-pair analysis methodology, two pairs of municipalities and two pairs of units of the Ministry of Citizenship (MC) were selected for the interviews. The analytical framework was structured based on 4 (four) dimensions of analysis, according to the established theoretical framework, with the purpose of drawing a comparative analysis of the vision of these actors at different levels, namely: relationship of citizens with digital instruments, analysis of public policies through its instruments, interfederative articulation, and the role of the street-level. The results found point to the adherence of Emergency Aid to the *encurtailment* thesis by relegating street-level agents to a more informational role. In addition, the paper reveals the repercussions of the restrictions imposed by the instrumentalization of Emergency Aid from the perspective of those who had the restricted role (street-level bureaucracy) and, on the other hand, the adoption of digital instruments to enable a huge proportions social policy, with a new framework and with an impressive rate of citizens who apply digitally, despite all the difficulties of access pointed out.

Keywords: emergency aid; digital transformation; instruments of public action; street-level bureaucracy; system-level bureaucracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
REFERENCIAL TEÓRICO	15
A IMPLEMENTAÇÃO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA (<i>STREET-LEVEL BUREAUCRACY</i>).....	18
BUROCRACIA DE NÍVEL DE SISTEMA (<i>SYSTEM-LEVEL BUREAUCRACY</i>).21	
INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA.....	22
TESE DE RESTRIÇÃO OU CAPACITAÇÃO	25
SISTEMATIZAÇÃO: O ESQUEMA ANALÍTICO DA PESQUISA.....	27
METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	30
ESTUDO DE CASO	30
ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	31
CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS	31
LIMITES DA PESQUISA	37
ANÁLISE DE RESULTADOS	38
STREET-LEVEL BUREAUCRACY	40
SYSTEM-LEVEL BUREAUCRACY.....	45
STREET VERSUS SYSTEM-LEVEL BUREAUCRACY.....	52
CONCLUSÕES	60
BIBLIOGRAFIA	66
Apêndice I – Roteiro.....	70
Apêndice II – Perfil dos entrevistados.....	73

INTRODUÇÃO

O serviço público brasileiro vem sofrendo diversas transformações nas últimas décadas e, mais recentemente, o uso intensivo de tecnologia tem se tornado uma premissa. Nesse sentido, o anseio dos cidadãos por maior cobertura, melhor atendimento, e menos tempo de espera, entre outros, geram pressão por eficiência nos serviços prestados e, em contraponto, o Estado tem sua capacidade de ação limitada em face às restrições orçamentárias impostas.

Hupe e Buffat (2014) argumentam que a demanda dos cidadãos por serviços públicos é ilimitada, enquanto os recursos da burocracia que envolvem tempo, informações e funcionários são necessariamente limitados, situação a qual os autores definem como ‘lacuna do serviço público’ (*public service gap*). Outro fator a ser considerado é que, mesmo com a expansão da oferta de serviços públicos, a demanda por serviços tenderá a aumentar para atender à oferta (LIPSKY, 1980, 2010; HUPE; BUFFAT, 2014). Desta forma, resta concluir que o aumento de recursos não leva necessariamente a uma melhor qualidade do serviço prestado.

Nesse sentido, a oferta de serviços públicos em formato digital, com o uso de soluções de tecnologias de informação e comunicação (TIC), foi ganhando escala, passando de mera coadjuvante na implementação de políticas públicas para agenda de governo. Tida como uma proposta de solução para a ‘lacuna do serviço público’, a transformação digital vem ganhando protagonismos nos últimos anos em todo o mundo.

No Brasil, a transformação digital ganhou novo status e notoriedade por meio da publicação do Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que instituiu a “Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022”.

Mas o que podemos chamar de transformação digital?

Os estágios da evolução de um governo digital (*e-government*), conforme proposto por Janowski (2015) são caracterizados como:

- Digitização: estágio inicial de adoção de tecnologia pelo governo, visa principalmente a modernização e, em segundo lugar, a eficiência interna e o acesso, envolve o desenvolvimento, operação e manutenção do ambiente tecnológico, incluindo a disponibilidade de capacidades tecnológicas, serviços e infraestrutura dentro e entre organizações governamentais.
- Transformação Digital: estágio que visa o aprimoramento dos processos internos, estruturas e práticas de trabalho de um órgão governamental por meio

da aplicação de tecnologia digital. O principal mecanismo para realizar essas melhorias é a inovação tecnológica e organizacional, incluindo um repensar fundamental do que um governo, organização ou setor habilitado para tecnologia faz ou deve fazer em termos digitais e como alinhar seus negócios e desenvolvimentos tecnológicos.

- Engajamento ou Governança Eletrônica: visa transformar as relações entre governo e cidadãos, empresas e outros atores não governamentais usando tecnologias digitais. Nesta etapa, os objetivos são aumentar o acesso, conveniência e eficácia dos sistemas de prestação de serviços públicos; envolver os cidadãos em assuntos políticos e civis; desenvolver uma sociedade e uma economia baseadas no conhecimento; e perseguir outras metas de políticas públicas de alto valor.
- Contextualização ou Governança Eletrônica Orientada por Políticas: Embora este estágio constitua um grande passo, ele também se baseia nos estágios anteriores, colocando seus resultados à serviço das políticas públicas e do desenvolvimento. Uma consequência importante do foco no desenvolvimento é a especialização das iniciativas de Governo Digital nesta fase, incluindo seus objetivos, desenho, operações e resultados, para diferentes contextos locais, setoriais e setoriais locais. A combinação de especificidade de contexto e objetivos de desenvolvimento é a pedra angular deste estágio.

Especificamente no ano de 2020, como reflexo dos efeitos da pandemia do coronavírus (COVID-19), a utilização de serviços digitais atingiu um nível sem precedentes, em virtude das medidas restritivas e de distanciamento social. Esse evento foi o catalisador da digitização¹ em diversos segmentos, inclusive nas políticas públicas. No bojo desse cenário, é conveniente a indagação de como a digitização de instrumentos da ação pública podem afetar a implementação das políticas públicas.

A implementação do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2020, é um dos exemplos de como a administração pública federal utilizou de recursos digitais para implementar uma política social para parte da população mais vulnerável no cenário da pandemia.

¹ Nesse trabalho utilizamos o termo digitização, conforme proposto por Janowski (2015).

Entretanto, como veremos, os instrumentos da ação pública não são neutros e podem influenciar não só a maneira como os cidadãos são atendidos, mas também quem pode ser beneficiário dos serviços e quem estará excluído. No caso de serviços públicos ofertados por meios digitais, o uso de instrumentos digitais pode alterar completamente a maneira como os requerimentos podem ser feitos, além de quem e como irá os recepcionar e analisar os pedidos.

Nesse contexto, entender o novo enquadramento do papel dos burocratas de nível de rua – assim entendidos como aqueles que atuam diretamente na implementação de serviços em contato direto com o cidadão (Lipsky, 2010, p. 37) – será de grande relevância para a implementação das políticas públicas digitais.

Andersen e Henriksen (2006) destacam que pelo fato de as estratégias digitais serem desenvolvidas no nível federal e embora as transações possam se tornar mais rápidas, a conexão da tecnologia ao agente responsável pela análise e atendimento cidadão é frequentemente desconsiderada (ANDERSEN; HENRIKSEN, 2006; GIEST; RAAPHORST, 2018).

Os planos nacionais de governo digital são um procedimento de cima para baixo (*top-down*), onde os governos centrais supervisionam o desenho e a implementação de iniciativas de governo eletrônico e, no nível local, é possível identificar desajustes entre ferramentas digitais e o contexto da rua em que essas ferramentas são usadas para fornecer serviços (GIEST; RAAPHORST, 2018).

Assim, o objetivo deste trabalho é investigar como a digitização de instrumentos da ação pública pode afetar a implementação das políticas públicas, por meio do estudo de caso da implementação do “Auxílio Emergencial”.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para a construção do referencial teórico que deu base a este estudo foram reunidas contribuições teóricas e conceitos que se originam no ciclo de políticas públicas, para localizá-lo na implementação dessas políticas, ou seja, o “momento em que os planos formulados se tornarão realidade” (Lotta, 2019, p. 13).

A partir dessa localização, utilizamos o trabalho seminal de Lipsky (1980), que nos trouxe a sistematização da figura do agente público ‘em nível de rua’, ator o responsável pela interação com o cidadão e, por isso, responsável em transformar a política em resultado.

De outro lado, passamos a trazer contribuições sobre uma nova função dos burocratas de médio e alto escalão, localizados no centro do governo, que com o avanço na utilização de TIC, assumem a figura de burocratas de nível de sistema (*system-level bureaucracy*), conforme proposto por Bovens e Zouridis (2002).

No contexto da análise da atuação desses burocratas em nível de sistema, e o impacto causado pelo uso de TIC na implementação de uma política pública, utilizamos a abordagem dos instrumentos da ação pública, de Lascoumes e Le Galès (2007). Abordagem que é complementada pelas teses de restrição e de capacitação apresentadas por Buffat (2015) sobre a atuação dos burocratas em nível de rua num contexto de uma política pública implementada de forma digital.

Dessa forma, utilizando esses componentes, foi concebida uma construção teórica que nos permite pensar sobre as repercussões da mudança nos instrumentos (a partir da digitização) e como isso afeta a percepção dos atores em diferentes níveis a respeito da implementação das políticas públicas e o papel dos agentes dos burocratas de nível de rua.

A IMPLEMENTAÇÃO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas é subdividido em cinco estágios: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e avaliação da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Destaca-se, porém, que este ciclo não é necessariamente o observado na prática, pois linhas tênues, e nem sempre observáveis, dividem os estágios ou ainda, estes não se dispõem nesta exata ordem. Entretanto, é no estágio da implementação que as políticas formuladas são colocadas em prática, e se concentra, portanto, o foco desse trabalho.

A análise feita sob a ótica da implementação de políticas públicas é considerada como um fenômeno tardio quando comparado com outros temas abordados na análise de políticas públicas, tendo como seu precursor o trabalho de Pressman e Wildavsky (1973, que foi de grande relevância para o entendimento da implementação em políticas públicas.

De maneira resumida, os autores analisaram a grande falha de implementação ocorrida em um programa de desenvolvimento econômico de apoio a minorias étnicas estabelecido pela *Economic Development Administration* e que tinha grande expectativa por parte de seus formuladores, porém fracassou em alcançar os resultados esperados. Os autores revelam que a razão do fracasso se situava no estágio de implementação da política e, portanto, seria

necessário mergulhar na análise desse estágio para desvendar como a implementação da política produziu transformações naquilo que havia sido previamente formulado (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Lotta (2019, p. 11) faz a ressalva de que, apesar de ser crescente o número de publicações que possuem como referência o termo ‘implementação de políticas públicas’, “a grande maioria utiliza o termo implementação apenas de forma metafórica, como um momento ou parte da política pública, ou como um sinônimo de execução, e não como um objeto analítico”.

Para a autora, ao tratar da análise de uma política pública em sua fase de implementação:

A questão central desses estudos é compreender: por que há (e quais são) diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados? Ela se propõe, portanto, a abrir a caixa preta dos processos de concretização das políticas públicas, compreendendo as decisões ali tomadas e as consequências dessas decisões (LOTTA, 2019, p.13).

A análise da implementação de políticas públicas, é tradicionalmente feita sob duas principais abordagens. A primeira, chamada *top down* (de cima para baixo), considerada a primeira geração analítica do estágio de implementação, tem como escopo a análise da conformidade da implementação da política formulada pelos políticos eleitos democraticamente. Assim, o cerne dessa abordagem é verificar se os atores burocráticos que atuam na implementação tomam decisões, durante esse estágio, que alteram objetivos ou resultados previamente estabelecidos – em desconformidade com o que fora proposto – e, portanto, isso seria considerado uma subversão da política, com riscos de comprometer a própria democracia. Ou seja, essa visão adota uma lógica prescritiva e normativa no que se refere ao estágio de implementação de políticas públicas (LOTTA, 2019, p.15).

A segunda abordagem, que surge em contraposição à primeira, é denominada *bottom up* (de baixo para cima), e considera que a atuação dos agentes implementadores não é falha, conforme descrito por Lotta (2019, p.16):

*Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões. Isso porque **nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado** (LOTTA, 2019, p.16, grifo nosso).*

Dessa maneira, o objetivo da abordagem *bottom up* é compreender a política, “tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação”, ou seja, “está preocupada em compreender a ‘política como ela é’, como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade” (LOTTA, 2019, p.16).

No bojo da análise dos atores envolvidos diretamente com os processos de implementação, Lipsky (1980) cunhou o termo burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) para identificar os profissionais responsáveis pelo estágio finalístico da política pública, aqueles autores envolvidos diretamente na implementação das políticas.

Lotta (2019, p. 16), ao tratar do papel desses burocratas de nível de rua, reforça que:

Os estudos sobre esses burocratas demonstram e reforçam a tese de que há muitos processos decisórios acontecendo na implementação, que a burocracia não é uma máquina ou peças de engrenagens, e que compreender como ela se comporta e como toma decisões é central às análises de políticas públicas (LOTTA, 2019, p. 16, grifo nosso).

As gerações mais recentes de abordagens sobre implementação incluem diversas novas lentes que pretendem extravasar a dicotomia entre as abordagens *top-down versus bottom-up* ao incluírem novos elementos, perspectivas, modelos e formas distintas de análise, como é o caso dos instrumentos da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007), do uso crescente de TIC e o surgimento da *system-level bureaucracy* (BOVENS; ZOURIDIS, 2002) e do papel dos burocratas em nível de rua em contexto de políticas públicas digitais (BUFFAT, 2015), que são exploradas nesse estudo.

BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA (*STREET-LEVEL BUREAUCRACY*)

Lipsky (1980, 2010), afirma que existe uma lacuna entre a forma como a política foi idealizada e como ela é executada. De certa maneira, esse paradoxo se deve ao conteúdo ‘altamente roteirizado’ e, por essência, prescritivo da norma, em contraposição à necessidade de improviso que o trabalho na ponta requer para que seja possível o desenvolvimento de uma “capacidade de resposta ao caso individual” (LIPSKY, 1980, 2010; HUPE; BUFFAT, 2014).

A ‘burocracia de nível de rua’ (*street-level bureaucracy*) exerce funções que tem como base dois aspectos inter-relacionados às suas posições: alto grau de discricionariedade e relativa autonomia por parte da autoridade organizacional (LIPSKY, 1980, 2010).

Como exemplo de burocratas de nível de rua, seria possível citar uma infinidade de profissionais investidos da função pública, desde juízes, policiais e professores, até – o foco deste estudo – profissionais que atuam nos balcões ou em visitas domiciliares para o atendimento direto ao cidadão beneficiário de políticas sociais. Ou seja, esses burocratas são os responsáveis por interações diárias com cidadãos, com objetivo de prover acesso à serviços e benefícios, entre outros.

Gassner e Gofen (2018) apresentam um novo olhar sobre as organizações em nível de rua, ao identificar os gerentes de nível de rua (*street-level managers*) e o definem como responsáveis por quatro funções gerenciais: tradução, adaptação, mobilização e articulação. Nesse sentido, para além do atendimento ao cidadão, esses agentes atuam em funções que envolvem a tradução da propositura de atos legais e normativos em orientações para execução; na adaptação da implementação ao contexto local; e no desenvolvimento de arranjos organizacionais locais que viabilizem a implementação de uma dada política pública, seja por meio de burocratas de nível de rua que disponha ou por meio de credenciamento de cidadãos voluntários. “Os gerentes no nível de rua permitem uma melhor compreensão da política pública escrita transformada em política pública praticada” (GASSNER; GOFEN, 2018).

Dessa forma, com a proposição da figura da gerente de nível de rua, pode-se argumentar que a discricionariedade e a autonomia podem tomar contornos diferentes à depender da estrutura em que uma política pública é implementada em nível local.

O conceito de discricionariedade e autonomia do burocrata de nível de rua é tema central de diversos estudos que visam analisar o grau de autonomia que esses atores possuem em cada política pública, e como eles a utilizam para desempenharem suas atividades (LOTTA; SANTIAGO, 2018).

Na visão de Lima e D’Ascenzi (2013), “se a discricionariedade, por um lado, é indispensável para o desenvolvimento das atividades, por outro, seu exercício permite modificar a política pública à revelia das concepções de seus formuladores”.

Lipsky (1980, 2010) destaca que quando os burocratas de nível de rua não compartilham das mesmas perspectivas e preferências dos seus superiores é esperado algum grau de não conformidade quando os incentivos e sanções disponíveis aos altos níveis hierárquicos não são suficientes para se fazer valer o interesse dos altos executivos. Assim, eles podem se recusar a cooperar dentro de suas organizações, de algumas maneiras como: estratégias pessoais, absenteísmo elevado, atitudes agressivas (como roubo, traição) e atitudes negativas (como alienação e apatia).

Evans e Harris (2004) identificam três maneiras em que pode haver o exercício da discricionariedade:

- 1) quando é concedida voluntariamente aos implementadores um espaço para manobra (*discretion needed to do the job*);

- 2) quando os objetivos das políticas parecem pouco claros (*discretion withing nebulous policy*); ou
- 3) quando os agentes da linha de frente resistem a políticas indesejadas (discricionariedade como subversão).

Lotta e Santiago (2018) afirmam que autonomia e discricionariedade são tratados na maioria das vezes como sinônimos, sem um questionamento mais refinado e, portanto, crítico sobre suas diferenças conceituais e implicações analíticas.

Enquanto autonomia está relacionada à habilidade da burocracia e o impacto da ação dos burocratas, seja por suas capacidades técnicas, posição social, diferenciação política, reconhecimento, reputação e aspectos organizacionais, tais como: posição hierárquica e capacidades institucionais; a discricionariedade pode ser tida como à variação de comportamentos dos burocratas, incluindo julgamentos, valores políticos, papel social, entre outros, que influenciam a forma como eles interpretam as regras e implementam políticas públicas em face da sua atuação que é limitada pela estrutura das regras, dos parâmetros organizacionais e da atuação dos superiores (LOTTA; SANTIAGO, 2018).

Uma importante diferença no interesse de burocratas de nível de rua e a alta gestão decorre da interação contínua do primeiros com os cidadãos e os diferentes graus de complexidade dessa interação. As burocracias modernas ganham legitimidade por compromissos com padrões de justiça e equidade, entretanto, os burocratas de nível de rua são constantemente confrontados com a aparente injustiça de tratar as pessoas de maneira igualitária, assim como reconhecem as óbvias desigualdades do tratamento desigual. Assim, os burocratas de nível de rua possuem considerável discricionariedade, em parte porque a sociedade não deseja serviço público automatizado com a aplicação rígida de padrões, pois tem interesse na capacidade de resposta destes atores às situações individuais (LIPSKY, 1980, 2010).

Para Lipsky (2010, p. 223) com objetivo em parte de reduzir a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, quando desnecessária para o funcionamento eficaz da implementação de uma política pública, mas principalmente para aumentar a produtividade e reduzir os custos, diversas áreas do setor público vem dedicando enormes recursos à coleta automatizada de informações. Para o autor, essa é uma tendência acelerada pela Internet e pela ampla disponibilidade de computadores na qual a aplicação da tecnologia da informação pode levar a ganhos de produtividade extraordinários (LIPSKY, 2010, p. 224).

Mas é possível afirmar que o crescente uso de tecnologia tem alterado a forma como esses burocratas atuam? De que maneira o uso da discricionariedade por parte destes atores é afetado?

De maneira preliminar, é possível argumentar que uma burocracia implementadora ‘pura’ está desaparecendo pois, cada vez mais o uso de computadores e sistemas de informação se tornaram essenciais para o registro e armazenamento de dados dos clientes. (HUPE; BUFFAT, 2014; BOVENS; ZOURIDIS, 2002).

BUROCRACIA DE NÍVEL DE SISTEMA (*SYSTEM-LEVEL BUREAUCRACY*)

Bovens e Zouridis (2002), ao descreverem a forma como o Estado se organiza em prol do cumprimento da lei e do atendimento ao cidadão, verificaram uma evolução em como a tecnologia é representativa e a dividiram em três etapas: burocracia de nível de rua – conforme apontado por Lipsky (1980, 2010), burocracia de nível de tela (*screen-level*) e, por fim, burocracia de nível de sistema (*system-level*).

O nível inicial e mais comum da implementação de uma política se daria pela burocracia do nível de rua que, conforme a concepção de Lipsky (1980, 2010), é dotada de alta discricionariedade, ainda que limitada por normativos e supervisão. Além disso, goza de certa autonomia e, portanto, pode gerar alguma desconformidade. Nesse nível, o uso da tecnologia da informação e comunicação (TIC) é comumente utilizada como suporte, tendo como função precípua o armazenamento de dados.

Bovens e Zouridis (2002) observaram um nível intermediário entre a burocracia de nível de rua e a burocracia de nível de sistema, chamando-o de burocracia de nível de tela. Nesse nível, há uma preponderância da limitação dos burocratas de nível de rua pelo uso dos *softwares*. Ao contrário do estágio inicial, em que o agente público tem alto grau de discricionariedade e autonomia, no nível de tela é o sistema que conduz o processo, limitando a atuação desses agentes.

Por fim, no estágio que possui o uso intensivo da tecnologia para a implementação das políticas públicas, está a burocracia de nível de sistema. Nesse nível, o cidadão interage diretamente com o *software*, eliminando a interferência humana direta. A TIC assume o papel de dos agentes implementadores, e as situações que não estão previstas nas linhas de código do

sistema (algoritmo²) necessitarão aguardar por atualizações e correções para que possam ser contempladas (BOVENS; ZOURIDIS, 2002).

Para Giest e Raaphorst (2018) nos processos de adoção do governo eletrônico, as decisões de políticas públicas tornaram-se cada vez mais mecânicas por meio do uso de regras e rotinas padronizadas por meio de *software*, limitando as oportunidades de adaptação situacional às circunstâncias de casos individuais, ou seja, limitando o campo de atuação dos burocratas de nível de rua (GIEST; RAAPHORST, 2018; CARAUSAN, 2015).

Os autores argumentam que muitas organizações ainda utilizam as figuras dos burocratas no nível da rua na implementação de políticas públicas, exatamente porque o julgamento humano é considerado necessário, seja para fornecer serviços individualizados aos cidadãos ou para que seja possível lidar com casos complexos e circunstâncias imprevistas que não podem ser pré-programadas (GIEST; RAAPHORST, 2018).

Por isso, considera-se importante a verificação de como o processo de digitização de políticas públicas pode interferir no relacionamento de atores, seja de maneira interna – relação intra e intergovernamental, de maneira externa – Estado *versus* cidadão – ou ainda, na interação entre atores e instrumentos.

INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

A definição de instrumentos da ação pública pode ser tida como:

Dispositivo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o Estado e aqueles a quem se dirige, segundo as representações e os significados que carrega. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com a finalidade genérica de transportar uma concepção concreta da relação política / sociedade e sustentada por um conceito de regulação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Para Le Galès (2011) falhas de governo e de políticas públicas têm sido associadas tanto aos limites dos atores governamentais, em um contexto caracterizado por miríades de atores que operam em diferentes níveis, quanto às falhas de instrumentos clássicos mobilizadas pelas ações governamentais. O autor argumenta que a escolha de instrumentos de política, é um caminho frutífero para demonstrar e interpretar as formas em mudança de governança, pois é

² “Algoritmos são basicamente um conjunto de instruções para realizar uma tarefa, produzindo um resultado final a partir de algum ponto de partida. Atualmente, os algoritmos embarcados em sistemas e dispositivos eletrônicos são incumbidos cada vez mais de decisões, avaliações e análises que têm impactos concretos em nossa vida” (DONEDA; ALMEIDA, 2017).

por meio dos instrumentos, e pela sua lógica, que são estruturadas políticas públicas e estabelecida a governança (LE GALÈS, 2011).

Os instrumentos da ação pública são importantes para entender a governança, mas, do ponto de vista sociológico, pode ser mais interessante focar na instrumentação de políticas públicas, ou seja, no conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos (técnicas, métodos de operação, dispositivos) que permitem que a política governamental se torne material e operacional (LE GALÈS, 2011).

A instrumentação refere-se ao conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos (técnicas, métodos de operação, dispositivos) que permitem que a política pública seja material e operacional, e envolve não apenas a compreensão das razões que levam à decisão de optar por ou manter um instrumento em vez de outro, mas também a consideração dos efeitos produzidos por essas escolhas (LE GALÈS, 2011, 2016).

Ressalte-se que os instrumentos da ação pública não são neutros uma vez que eles condensam alguma forma de poder político e técnica (LE GALÈS, 2011; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

O governo não digital – aquele realizado por meio de instrumentos analógicos – cria enormes possibilidades de assimetria de informação e opacidade na produção de objetos burocráticos. Desta maneira, pode-se argumentar que a digitização de instrumentos pode ser utilizada como meio de reorganização das relações entre os atores. Assim, o que pode parecer ser apenas uma mudança técnica pode produzir consequências políticas de longo alcance (CAMPOS, 2018).

A introdução de um novo instrumento pode, portanto, impactar diretamente as rotinas dos burocratas de nível de rua cuja atividade, a depender do nível de discricionariedade que estejam presentes, resulta em maior ou menor disposição para trabalhar com novas tecnologias. Isso porque esses atores sentem que seu conhecimento especializado é desconsiderado em favor da eficiência e eficácia (GIEST; RAAPHORST, 2018).

Almeida, Filgueiras e Gaetani (2020) afirmam que as tecnologias digitais mudaram a estrutura da sociedade em várias dimensões, gerando a necessidade da institucionalização da instrumentos de governança. Para os autores “A governança para o mundo digital não consiste apenas em criar controle ou regulamentação legal. A governança para o mundo digital é um empreendimento complexo [...]”. Por isso, argumentam que a governança para o mundo digital não consiste apenas em criar controle ou regulamentação legal, mas deve se dar por meio do

estabelecimento de instituições que permitam a criação de soluções para as ações coletivas na vida cotidiana de governos, empresas e cidadãos (ALMEIDA; FILGUEIRAS; GAETANI, 2020).

Campos (2018) argumenta que é preciso investigar as implicações políticas da distinção entre as dimensões discursivas (tais como leis) e as dimensões materiais das tecnologias administrativas (instrumentos digitais), para melhor compreensão das várias formas potenciais de abordar interesses em arenas burocráticas. As estratégias empregadas pelos agentes envolvidos no discurso burocrático podem ser muito diferentes daquelas envolvidas em referências materiais, como normativos, que traduzem esses mesmos discursos em artefatos concretos da formulação de políticas (CAMPOS, 2018; HULL, 2012).

O mundo digital exige mecanismos de governança que promovam a cooperação entre as partes interessadas e construam uma perspectiva democrática e inclusiva que possibilite que os recursos digitais sejam usados de forma a gerar solidariedade, justiça social, transparência e responsabilidade para com a sociedade (ALMEIDA; FILGUEIRAS; GAETANI, 2020). Neste mesmo sentido, para Doneda e Almeida (2017), a abordagem de governança no mundo digital deve buscar a redução dos problemas causados pelos algoritmos, preservando a eficácia do seu uso e a redução de resultados indesejáveis.

Para Le Galès (2016), o enfoque nos instrumentos da ação pública é uma maneira de vincular a análise das formas de racionalização do poder à tradição das políticas públicas, que busca novas ligações entre autoridades públicas e atores econômicos e sociais como meios de regulação e remodelação do Estado. Argumenta-se, portanto, que o estudo de instrumentos e processos de instrumentação é crucial para qualquer investigação sobre a reformulação do Estado ou de mudanças nas políticas públicas.

A partir dessas observações é possível concluir que a escolha dos instrumentos, e a sua consequente instrumentalização, pode ser considerada como um elemento técnico-político cujo estudo pode demonstrar elementos não explícitos nas razões adotadas para que seja exercida a escolha pública.

Para Buffat (2015) a descompactação da variedade de tecnologias de governo eletrônico é importante, pois são esperadas consequências diferentes na discricionariedade e autonomia da burocracia de nível de rua, de acordo com o tipo de tecnologia empregada.

Giest e Raaphorst (2018) sugerem que os instrumentos digitais poderiam, portanto, reforçar estruturas organizacionais e relações de poder preexistentes, em vez de alterá-las.

Com efeito, Almeida, Filgueiras e Gaetani (2020) concluem que para responder às mudanças advindas das novas tecnologias no mundo digital será necessário um novo equilíbrio nos arranjos de governança, que devem ter como objetivo a manutenção de funções e componentes básicos, de forma que o equilíbrio dinâmico, que envolve resiliência e capacidades adaptativas, responda aos desafios apresentados para a governança do mundo digital.

Gomide e Pires (2014) estabelecem a conceituação do termo ‘arranjo’ em políticas públicas como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

Sob o ponto de vista de Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos da ação pública podem servir para transformações profundas e, portanto, podem se inserir no centro da análise da mudança das políticas públicas.

Desta maneira, se os instrumentos são alterados, substituídos ou extintos, o que pode se esperar é uma mudança no arranjo estabelecido para o desempenho do papel dos burocratas de nível de rua e, conseqüentemente na sua autonomia e poder discricionário. Por esse motivo, é relevante entender o que são os instrumentos da ação pública e como sua escolha pode alterar a dinâmica estabelecida e resultar em novas relações, em especial como se dará o uso das TIC, e como sua escolha e seu uso afetam as relações cidadão *versus* governo, cidadão *versus* burocratas de nível de rua, e burocratas de nível de rua *versus* alta gestão.

TESE DE RESTRIÇÃO OU CAPACITAÇÃO

Buffat (2015), em pesquisa sobre como as TIC – instrumentos digitais – impactam a discricionariedade dos burocratas de nível de rua, apontou para a existência de duas teses para o novo papel das burocracias implementadoras, após o advento da digitalização: uma tese de restrição (*encurtailment*) e outra de capacitação (*enablement*).

A tese de restrição considera que os instrumentos digitais excluem os agentes de nível de rua da tomada de decisão, pois os *softwares* e algoritmos fornecem avaliação automatizada dos casos, assim a ‘interferência humana’ nas análises dos casos é eliminada. Com a mudança

da burocracia para a ‘infocracia’³, os burocratas das ruas perdem sua influência na implementação de políticas públicas (ZUURMOND, 1998, p. 270; BUFFAT, 2015).

Com a implementação de políticas públicas por instrumentos digitais, as tomadas de decisão tornaram-se cada vez mais mecânicas pelo uso de *softwares* e algoritmos, limitando também as oportunidades de adaptação situacional às circunstâncias de casos individuais (GIEST; RAAPHORST, 2018).

A tese de capacitação argumenta que o uso de instrumentos digitais deve ser complementado pela ação humana, apontando no sentido de que os cidadãos preferem o contato direto de um agente para solucionar conflitos ou promover algum tipo de negociação. Além disso, os cidadãos podem usar com sucesso as novas aplicações digitais como meio de conhecer e reconhecer cada vez mais seus direitos e, portanto, são capazes de reduzir sua assimetria de informações em relação aos agentes públicos (BUFFAT, 2015).

Para Giest e Raaphorst (2018), o principal argumento subjacente a essa tese de capacitação é que o processamento de informações de rotina pode ser automatizado, liberando tempo para uma interação mais personalizada dos burocratas de rua com cidadãos. Nesse sentido, os instrumentos digitais também permitem que os agentes se afastem de um sistema rígido de comando e controle, criando espaço para ações mais criativas dos agentes públicos (GIEST; RAAPHORST, 2018).

Buffat (2015) afirma que:

[...] a discricionariedade não é suprimida nas linhas de frente, apesar das ferramentas de TIC, e continua a existir na atividade diária de nível de rua. Esse resultado está vinculado a fatores contextuais, como a incapacidade das ferramentas de TIC de capturar toda a imagem do trabalho e das escolhas dos profissionais da linha de frente, recursos limitados para os gerentes controlarem (tempo, atenção), organização do trabalho ou as habilidades dos agentes de nível de rua (tradução nossa).

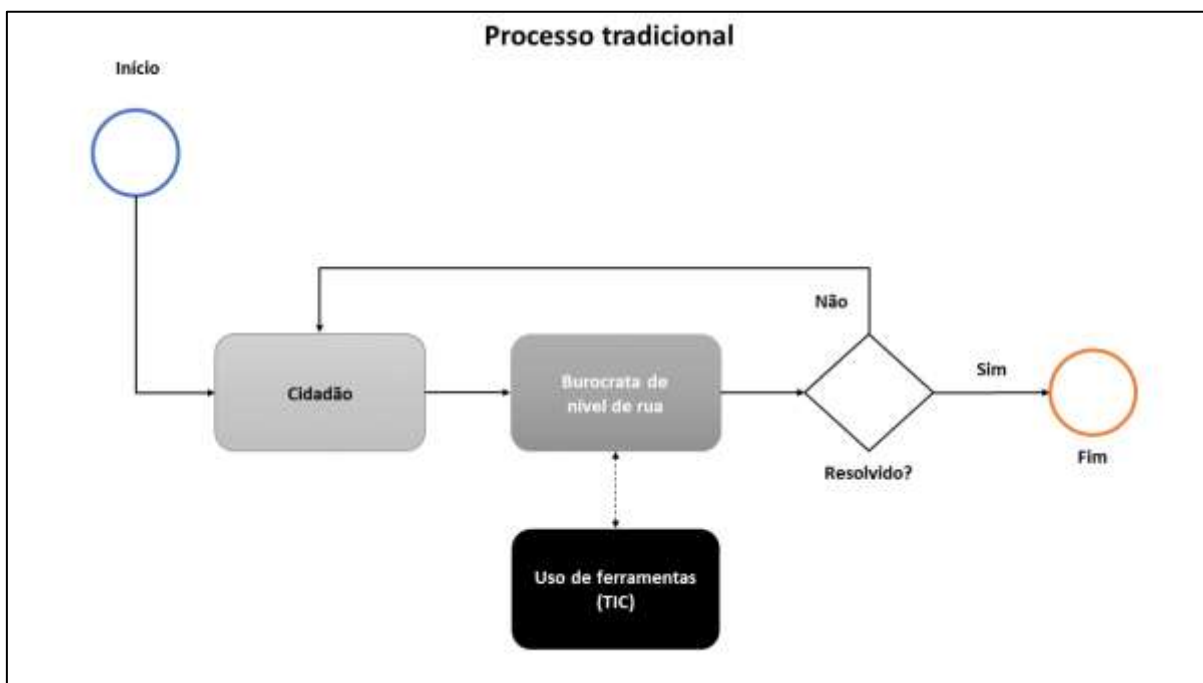
Assim, examinar sistematicamente sob quais condições os instrumentos digitais são percebidos como estendendo ou limitando a ‘lacuna de serviço público’ e o papel dos burocratas em nível de rua é um importante passo para verificar o adequado uso de instrumentos da ação pública na implementação de políticas públicas (HUPE; BUFFAT, 2014; GIEST; RAAPHORST, 2018).

³ Zuurmond (1998, p. 266-267) utiliza o termo ‘infocracia’ (*infocracy*) para representar um modelo idealizado, assim como a burocracia weberiana, que combina o uso da tecnologia em prol de um foco maior no controle.

SISTEMATIZAÇÃO: O ESQUEMA ANALÍTICO DA PESQUISA

Ao tentar identificar o papel da burocracia de nível de rua no contexto de uma política pública que utiliza instrumentos digitais e seu posicionamento no bojo das interações entre cidadão e governo, propõe-se a sua ilustração por meio de esquemas analíticos. Nesses esquemas analíticos, em formato de processos, são realizados deslocamentos da posição do burocrata de nível de rua por meio de um modelo simplificado, com objetivo de identificar visualmente o ponto em que há (caso haja) o desempenho de seu papel, à luz da fundamentação das teses explicitadas anteriormente.

Figura 1 – Modelos de Análise: Processo Tradicional

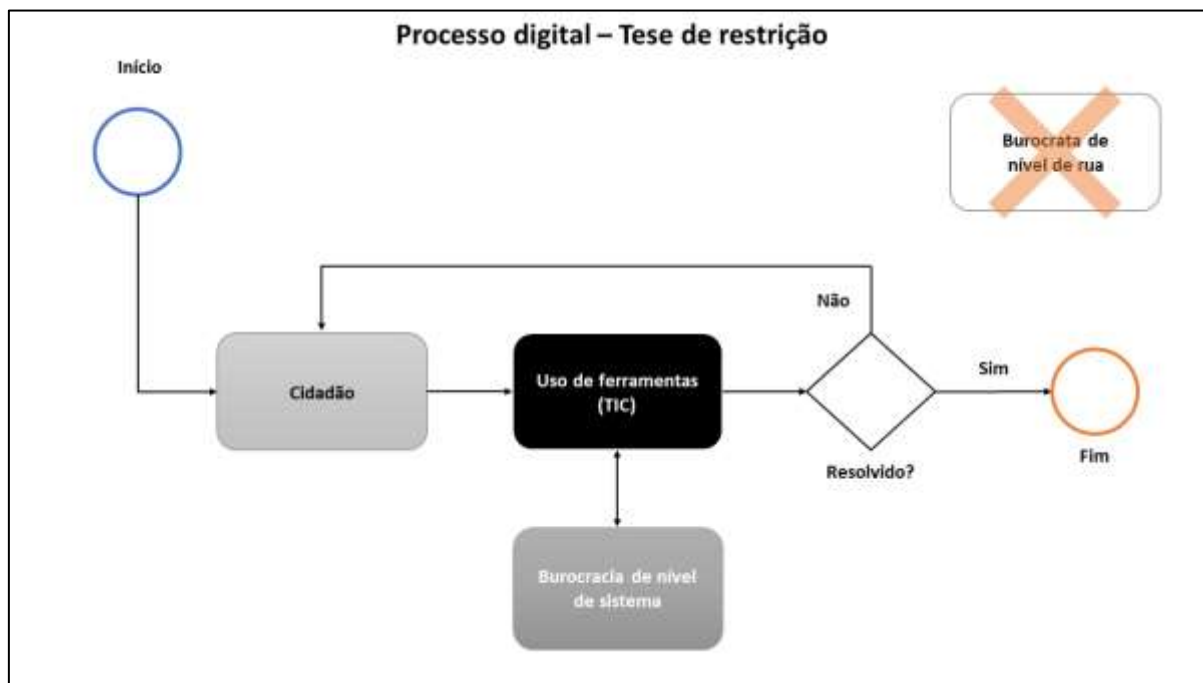


Fonte: Elaborado pelo autor

No processo tradicional (Figura 1) o burocrata de nível de rua possui papel central na interação com o cidadão, sendo o agente principal a receber as solicitações/requerimentos do cidadão, interpretá-las e dar os encaminhamentos subsequentes, bem como cabe a ele a função de comunicar o resultado do pedido e/ou explicá-lo ao cidadão. Ele pode fazer o uso ou não de instrumentos digitais (ferramentas de TIC) que poderão guiá-lo no processo, o que irá

caracterizá-lo como burocrata de nível de rua clássico ou burocrata de nível de tela (*screen-level*)⁴.

Figura 2 – Modelos de Análise: Processo Digital – Tese de Restrição

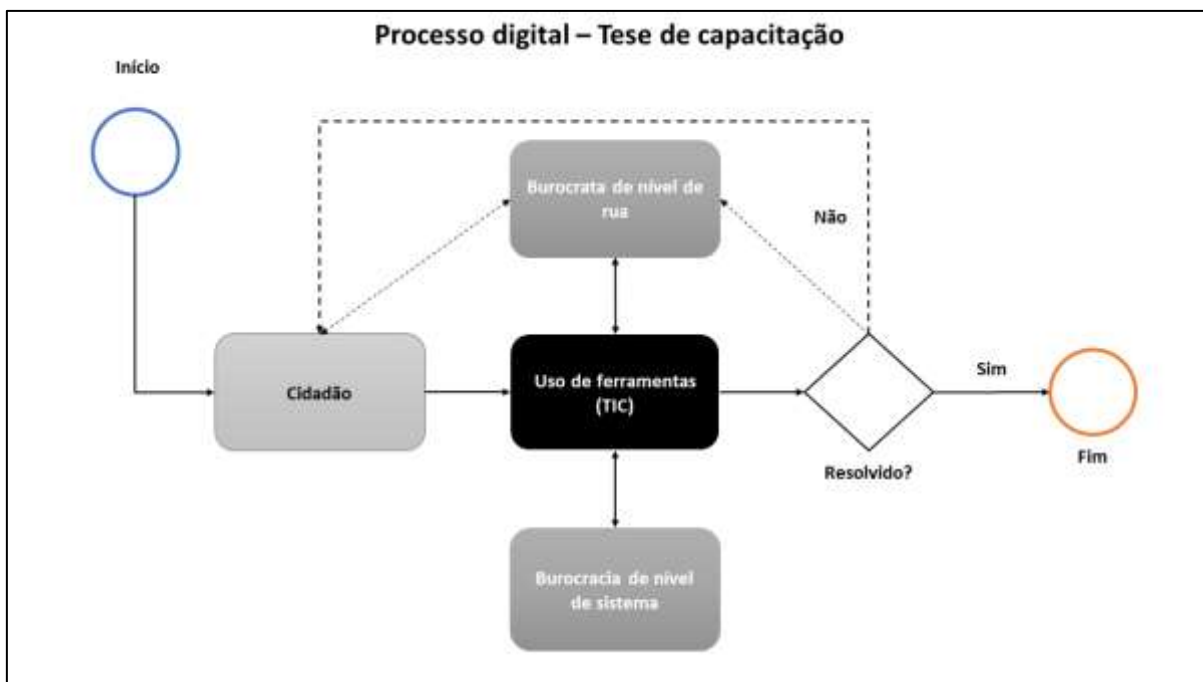


Fonte: Elaborado pelo autor

No processo digital, sob a ótica da tese de restrição (Figura 2), o cidadão faz suas solicitações diretamente por meio de instrumentos digitais (*apps, websites* etc.), tendo seu pedido processado por meio de algoritmos cuja finalidade é realizar rotinas de verificação de compatibilidade ou não com os requisitos de elegibilidade para o serviço ou benefício pleiteado. Neste modelo, o papel do burocrata de nível de rua é extinto. Assim, os instrumentos digitais assumem o protagonismo e são o principal (se não o único) meio pelo qual o cidadão poderá ter informações sobre o seu pedido. Neste modelo, o nível de sistema é mandatário e apenas alternativas residuais de contato e/ou interação com pessoas são previstas (tais como *call center* e ouvidoria).

Figura 3 – Modelos de Análise: Processo Digital – Tese de Capacitação

⁴ Por não ser o escopo deste trabalho, deixou-se propositalmente de explorar as características da burocracia de nível de tela (*screen-level bureaucracy*), vez que, com exceção das limitações impostas pelos sistemas de informação, este modelo possui processo similar ao da burocracia de nível de rua tradicional.



Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, o processo digital sob a ótica da tese de capacitação (Figura 3) prescreve a dualidade de fluxos, sendo o meio digital o modo preferencial. Sem, entretanto, extinguir a possibilidade de acesso pelo processo tradicional (atendimento mediado por um agente). Neste processo, o cidadão é o personagem central e tem o poder de decidir a maneira pela qual tem maior familiaridade ou condições de acesso e a burocracia de nível de rua exerce papel de facilitar o acesso ao serviço ou benefício.

Desta forma, considerando as teses apresentadas e a sistematização elaborada, com base no estudo de caso da implementação do “Auxílio Emergencial”, buscar-se-á investigar como os burocratas de nível de rua (profissionais que atuam no nível municipal) e a alta e média gestão do Ministério da Cidadania (MC) identificam à qual dos processos apresentados no esquema analítico esse benefício está enquadrado, além de como eles percebem o modelo ideal para a implementação de uma política social.

Além disso, pretende-se verificar se há divergências e convergências nas percepções destes atores em face da ocupação de posições distintas na implementação de políticas públicas.

METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

ESTUDO DE CASO

Para Yin (2015, p. 12) a utilização do estudo de caso é preferível para o exame de eventos contemporâneos por meio de observação direta dos eventos que estão sendo estudados ou realizando entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos, mas alerta para o fato de que os comportamentos relevantes não devam ser manipulados.

No presente trabalho optou-se pela adoção do estudo de caso sobre a implementação do “Auxílio Emergencial” instituído pela Lei nº 13.982, de 2020, apontado como uma das maiores iniciativas do Governo Federal para minimizar os efeitos econômicos da pandemia do coronavírus (Covid-19) para a parte mais vulnerável da população (CARDOSO, 2020).

No contexto da implementação do “Auxílio Emergencial”, para além dos cidadãos já identificados por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), foi necessário o desenvolvimento de um instrumento digital (*app*) que promovesse a interação com os demais cidadãos (trabalhadores informais, autônomos e microempreendedores individuais) com vistas ao requerimento do benefício. Esse fato, apesar de cenário de pandemia e necessidade de adoção de solução tecnológica para permitir o requerimento, reforça o movimento de adoção de instrumentos digitais adotado pelo Governo Federal.

Em consulta ao Painel de monitoramento de serviços federais (BRASIL, 2020a), quando selecionado o MC, foram identificados 66 (sessenta e seis) serviços “totalmente digitais” (assim entendidos como aqueles em que todas as etapas do serviço possuem ao menos um canal digital) dentre os quais se destaca o “Solicitar o Auxílio Emergencial (Coronavírus - COVID 19)”.

Quando identificado que o benefício alcançou mais de 68 milhões de pessoas (BRASIL, 2020b), sendo que mais de 56% destes eram até então desconhecidos do MC, em virtude de não serem beneficiários do Programa Bolsa Família, nem inscritos no Cadastro Único, é possível identificar a amplitude e a complexidade à implementação da política (CARDOSO, 2020).

Yin (2015) explica que:

“O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes” (YIN, 2015, p. 17)

Estes motivos foram considerados preponderantes para a escolha do “Auxílio Emergencial” como caso a ser estudado.

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

O principal interesse do presente trabalho é saber como as pessoas descrevem o seu comportamento e constroem entendimentos e significados sobre o processo de adoção de uma política social implementada num formato inédito, por meio de instrumentos digitais.

Para Manzini (2004), uma das características da entrevista semiestruturada é a utilização de um roteiro previamente elaborado, tendo como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa e, nesse sentido, “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade” (TRIVIÑOS 1987, p. 146 apud MANZINI, 2004).

Assim, considerando o ineditismo do tema, combinado com a opção por objetivos exploratórios ampliados, e sem prévio julgamento sobre a importância e relevância que compreendem questões objetivas, considera-se útil para esse trabalho a utilização de entrevistas semiestruturadas com as quais se pretende utilizar perguntas descritivas que tenham grande importância para a descoberta dos significados dos comportamentos e percepções das pessoas de diferentes posições (MANZINI, 2004).

Para tentar trazer respostas e novas inquietações sobre o tema, foi proposta a realização de entrevistas com dois níveis de atores que são protagonistas, e ao mesmo tempo destinatários da digitalização de políticas públicas: burocratas de alto e médio escalão (diretores e coordenadores-gerais do Governo Federal) no MC; e agentes públicos em nível municipal que atuam tanto na coordenação das atividades locais, como no atendimento ao cidadão em unidades de atendimento do Cadastro Único (burocratas de nível de rua).

As entrevistas foram desenhadas visando identificar as percepções dos atores entrevistados sobre o cenário atual da digitalização de serviços públicos. Para isso, foram elaborados os roteiros com questões centrais que possam facilitar a realização das entrevistas e direcionar o diálogo com os entrevistados (Apêndice I).

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Para Trost (1986, p. 54), quando fazemos estudos qualitativos com pequenas amostras, como entrevistas intensivas com um pequeno grupo de indivíduos ou estudos de caso,

precisamos de uma técnica para selecionar a amostra. Enquanto nos estudos quantitativos, geralmente precisamos de uma amostra estatisticamente representativa, Trost argumenta que “frequentemente, o mesmo não acontece com estudos qualitativos, em que precisamos de uma amostra com variações ao longo das variáveis independentes” (TROST, 1986, p. 56, tradução nossa).

O autor propõe uma técnica simplificada que garante variações que, segundo ele “é uma espécie de amostragem estratificada estatisticamente não representativa, útil em estudos qualitativos” (TROST, 1986, p. 56, tradução nossa).

Nessa linha de pensamento, a seleção de pessoas a serem entrevistadas para o presente trabalho seguiu a lógica de casos selecionados intencionalmente a qual passamos a descrever os critérios estabelecidos para a seleção das pessoas convidadas para participar das entrevistas.

O primeiro grupo de pessoas selecionadas para entrevista compõem a estrutura de alto e médio escalão (diretores e coordenadores-gerais do governo federal) que atuam nas unidades do MC responsáveis pela implementação do “Auxílio Emergencial”, a saber: Secretaria Executiva (SE), Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

De outro lado, com o objetivo de contrastar esta posição de atores do MC foram selecionadas pessoas que atuam como gestores municipais – assim entendidos como aqueles que atuam tanto na coordenação das atividades locais, como no atendimento ao cidadão em unidades de atendimento do Cadastro Único (ou seja, burocratas de nível de rua).

Seja pela nomenclatura do cargo, seja pelas suas atribuições, o “Gestor Municipal” pode ser considerado um gerente de nível de rua (*street-level manager*) ao invés de um burocrata de nível de rua (*street-level bureaucrat*), conforme pode se depreender da definição de seu papel: “profissional responsável pela gestão, execução e operacionalização do Bolsa Família e do Cadastro Único no município (MDS, 2017). Por outro lado, tal agente também tem responsabilidade pelo “cadastramento e a atualização cadastral das famílias”⁵.

Argumentamos para fins desse trabalho que, dada a realidade local de municípios de 100 a 150 mil habitantes, que possuem deficiências em sua estrutura de pessoal, e pelo fato de

⁵ Disponível em <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/informe-gestores/informe-gestores/201cguia-rapido-de-gestao201d-esta-disponivel-no-portal-ead-cidadania#:~:text=O%20gestor%20municipal%20%C3%A9%20o,o%20MC%20para%20o%20tema.>> Acesso em 22/01/2022.

da definição das atividades desse agente serem apresentadas com amplitude que incluem atos tipos de gestão e de implementação, tais agentes podem não ser considerados burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) ‘puros’ mas tão pouco podem ser exclusivamente definidos como gerentes de nível de rua (*street-level managers*) como proposto por Gassner e Gofen (2018).

Dessa maneira, por considerar que esse agente tem atuação de natureza híbrida, em especial em municípios de porte intermediário, e o seu papel se confundir entre aqueles típicos de burocratas de nível de rua e de gerentes de nível de rua, no bojo dessa pesquisa, optou-se pela definição deles como burocratas de nível de rua, de maneira a simplificar a sua identificação e em vista da finalidade da contribuição desses agentes.

Vaz e Pires (2011) ao afirmarem que comparar municípios não constitui tarefa trivial, apresentam a metodologia de análise de pares factuais (ou *matched-pair analysis*) como método que “pretende a comparação entre municípios com fins de verificação de variabilidade em dimensões de interesse” e acrescentam que neste método deve-se estabelecer variáveis de resultados a serem observados e variáveis de controle para possibilitar “investigar se a variação na existência e no comportamento de alguns fatores pode ser associada à variação nos resultados observados” (VAZ; PIRES, 2011, p. 250).

Dentre as vantagens trazidas pela utilização deste método para seleção de casos no âmbito de pesquisas qualitativas destacadas por Nielsen (2016) estão: confiabilidade de que os casos selecionados são de fato semelhantes, traz transparência à seleção e protege os pesquisadores contra as críticas de que os casos foram escolhidos intencionalmente de maneiras que podem enviesar os resultados.

Para Nielsen (2016) os casos pareados servem como contrafactuais mútuos, respondendo à pergunta “o que aconteceria em diferentes circunstâncias?”.

A análise de pares factuais vem sendo empregada em estudos sobre implementação de políticas sociais no Brasil, conforme Vaz e Pires (2011) para analisarem avaliação dos efeitos e resultados de instituições participativas e Sambiase (2019) para investigar as “Implicações dos Arranjos Institucionais Locais na Qualidade da Implementação de Políticas Públicas: O Caso do Cadastro Único para Programas Sociais”.

A metodologia foi adotada para análise comparativa entre os pares de representantes dos municípios a serem entrevistados, no qual foram estabelecidos os seguintes parâmetros:

- 1) dois municípios com maior número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total; e
- 2) dois municípios com menor número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total.

Assim, o critério “número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total” foi utilizado no presente estudo como dimensão de interesse, devido a sua capacidade de diferenciação entre pares factuais, tendo sido estabelecido o hiato mínimo para fins de seleção dos municípios o valor de 10 pontos percentuais de diferença nesse critério.

Além disso, foram estabelecidos parâmetros fixos, com objetivo de estabelecer variáveis controle da amostra os critérios estabelecidos no Quadro 1:

Quadro 1 – Critérios e Parâmetros Fixos para os Municípios Selecionados

Critério	Parâmetro
Região Geográfica	Sudeste
Estado	Um par de municípios por Estado
População Estimada	Entre 100 e 150 mil habitantes
IGD-M	Acima de 0,75

Fonte: Elaborado pelo autor.

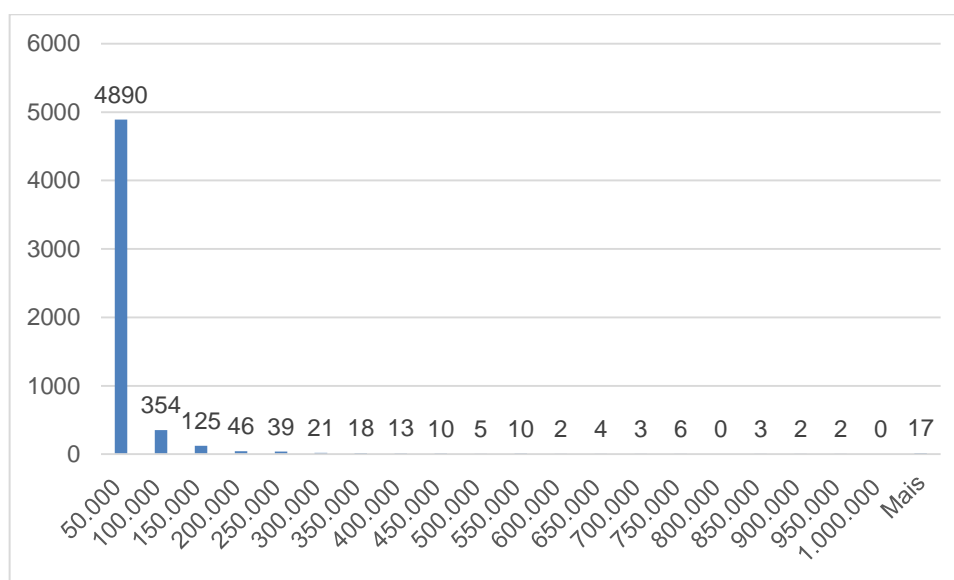
Com o estabelecimento desses critérios e parâmetros, entende-se que é possível auferir a vantagem da metodologia de análise de pares contrafactuais que, segundo Vaz e Pires (2011, p. 257) está na “possibilidade de controle de variáveis diversas para atribuição de caráter de comparação aos objetos de análise e, assim, potencializar a atribuição de variação em dimensões diversas a causas específicas”.

A normalização de critérios regionais, populacionais, portanto, tem o objetivo de minimizar diferenças que poderiam ser observadas entre municípios de regiões distintas e também relacionadas ao seu porte populacional, que por vezes influencia na própria estrutura disponibilizada para o atendimento ao cidadão. O Índice de Gestão Descentralizada do Município do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (IGD-M), por sua vez, é estabelecido como indicador utilizado para medir o desempenho da gestão municipal, nas ações de atualização cadastral das famílias, no acompanhamento das condicionalidades e no apoio ao controle social do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Brasil, 2018). Assim, sua fixação tem por finalidade a seleção de municípios que tenham atuação semelhante de alguma forma.

O Brasil possui 5.570 municípios, variando de cidades que possuem população estimada de menos de mil habitantes, como Serra da Saudade – MG (771), Borá – SP (839), Araguainha – MT (909) e Engenho Velho (932) até as 3 (três) maiores capitais do país como São Paulo – SP (12.396.372), Rio de Janeiro – RJ (6.775.561) e Brasília – DF (3.094.325) conforme dados do IBGE (2021). Tais realidades extremamente distintas num país de extensões continentais dificultam, e por vezes, inviabilizam uma pesquisa em extensão nacional e com estratificação estatística representativa.

Afora esses extremos apontados, para que fosse possível identificar municípios com situações semelhantes, segmentamos os municípios em blocos que variam a cada 50 mil pessoas, conforme a população estimada, chegando ao seguinte resultado:

Gráfico 1 – Histograma Municípios por População Estimada 2021



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE (2021).

Após o bloco de maior concentração de municípios de até 50 mil habitantes (4.890) temos os blocos de 50 a 100 mil habitantes (354) e 100 a 150 mil habitantes (125). Os municípios do primeiro bloco foram descartados pelo fato de existir grande variação populacional observada entre eles. Já no que se refere ao segundo bloco, não foram encontrados pares de municípios dentro do mesmo Estado e região geográfica com no mínimo 10 pontos percentuais de diferença em relação ao “número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total”.

Em relação ao terceiro bloco – que contém os municípios selecionados para essa pesquisa – existem 125 municípios que possuem população estimada entre 100 e 150 mil habitantes, e o bloco apresenta um desvio padrão de 13.297.

Assim, dentre os municípios do terceiro bloco, um conjunto de 22 municípios atenderam os critérios dentro dos parâmetros estabelecidos (sendo que alguns foram descartados pelo fato de terem o IGD-M igual à zero), e após a seleção de dois Estados da mesma região geográfica, 4 (quatro) municípios tiveram seus representantes convidados⁶.

O perfil dos entrevistados encontra-se disponível no Apêndice II⁷. Todas as pessoas entrevistadas foram enquadradas na faixa etária entre 35 e 45 anos; são majoritariamente do gênero feminino (62,5%), fato que reforça o perfil dos profissionais atuantes em políticas sociais no Brasil; metade possui especialização completa, um possui graduação completa e os demais possuem algum nível de pós-graduação; estão divididos geograficamente em 50% no Distrito Federal (agentes do MC) e 25% em cada um das UFs selecionadas, conforme Quadro 2 a seguir; metade atua na esfera federal e outra metade na esfera municipal; 75% é servidor concursado, complementado de uma pessoa com vínculo CLT e outra cargo comissionado sem vínculo; metade possui até 2 anos de experiência e outra mais de 4 anos.

Com a finalidade de manter o anonimato dos entrevistados e impedir a sua identificação reversa, adiante identificaremos os municípios selecionados como: MA1, MB1, MA2 e MB2. No qual “A” é utilizado para os municípios com maior número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total enquanto “B” é utilizado para os municípios com menor número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total e “1” e “2” referem-se ao Estado ao qual o município pertence.

Quadro 2 – Variáveis dos Pares de Municípios Selecionados

Cód. Município	UF	Região	Pop. Estimada	IGD-M	% Pop. AE
MA1	1	Sudeste	Entre 100 e 150 mil habitantes	0,76	≅ 39%
MB1	1			0,89	≅ 27%
MA1	2			0,82	≅ 41%
MB2	2			0,83	≅ 20%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE (2020), MC (2020a), MC (2020b) e IBGE (c2017).

⁶ Nessa etapa de convite, apenas uma pessoa declinou o convite sob a justificativa de que estava atuando a pouco tempo naquela posição. A substituição do município previamente selecionado foi feita por outro que atendia aos mesmos critérios e parâmetros.

⁷ Deixou-se de fazer a subdivisão do perfil dos entrevistados entre os níveis de atuação dos agentes para evitar a identificação reversa dos participantes.

Nas variáveis selecionadas, percebe-se que o IGD-M se mantém relativamente estável entre os municípios, enquanto o percentual da população elegível para o Auxílio Emergencial (% Pop. AE) é alta para os municípios MA1 e MA2, e baixa para os municípios MB1 e MB2.

Quadro 3 – Indicadores Socioeconômicos dos Municípios Selecionados

Cód. Município	UF	% Pop. Ocupada	% Pop. renda per capita até 1/2 SM	PIB per capita
MA1	1	≅ 17%	≅ 36%	≅ R\$20 mil
MB1	1	≅ 32%	≅ 32%	≅ R\$65 mil
MA2	2	≅ 17%	≅ 35%	≅ R\$19 mil
MB2	2	≅ 44%	≅ 28%	≅ R\$49 mil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do IBGE (2020) e IBGE (c2017).

No Quadro 3, foram selecionados outros indicadores socioeconômicos, para identificar demais características semelhantes ou distintas, tais como:

- a) Percentual da população ocupada (% Pop. Ocupada);
- b) Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo (% Pop. renda per capita até 1/2 SM); e
- c) Produto Interno Bruto per capita (PIB per capita).

Verifica-se que o percentual da população ocupada (% Pop. Ocupada, Quadro 1) é inversamente proporcional ao percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial (% Pop. AE, Quadro 2), assim como o PIB per capita. Por outro lado, o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo acompanha, de maneira relativamente proporcional, o percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial.

A seleção realizada nos permitiu a fixação dos parâmetros como: regionalidade, população estimada, IGD-M, e percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo, e variar o número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total, que é acompanhado da variação do percentual da população ocupada e do PIB per capita.

LIMITES DA PESQUISA

Ao responder sobre a possibilidade de generalização a partir de estudos de caso, Yin (2015, p. 22) afirma que “os estudos de caso, como experimentos, são generalizáveis às proposições teóricas e não às populações e universos”, ou de outro modo: “o estudo de caso, como experimento, não representa uma amostragem”, por esse motivo, ao realizar o estudo de

caso, segundo o autor “sua meta será expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não inferir probabilidade (generalização estatística)” (YIN, 2015, p. 22).

Yin (2016, p. 117) afirma que os dados coletados por meio de entrevista e conversas são limitados a suas interações com um conjunto de participantes e seus comportamentos, crenças e percepções autorrelatados.

Cumprir registrar o alerta de que, entrevistas são atividades interpessoais e por isso um ponto de vista poderá guiar todas as conversas. Deve-se, portanto, reconhecer que a neutralidade pode não existir, sendo recomendado que seja evitada tendenciosidades ostensivas (YIN, 2016, p. 123).

Considerando ainda o tamanho da amostra (*small-n*) característico de um estudo de caso em uma pesquisa qualitativa, nossa prioridade está em sua validade interna. Não obstante, não significa dizer que o resultado da pesquisa será uma explicação descritiva dos fatos observados, mas sim um conjunto de explicações analíticas entre as suas variáveis e seus mecanismos explicativos.

Por meio desse tipo de pesquisa é possível observar e investigar um fenômeno de maneira a aprofundar a análise de relações entre atores e suas práticas cotidianas.

Para tal, foram utilizadas 4 (quatro) dimensões de análise, conforme referencial teórico estabelecido, com o propósito de traçar uma análise comparativa da visão desses atores em diferentes níveis, a saber: relação dos cidadãos com os instrumentos digitais (*app*); escolha de instrumentos; articulação federativa; e papel do *street-level*.

Dessa forma, o objetivo da presente pesquisa é utilizar lentes analíticas sobre os dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e sistematizá-las conforme referencial teórico estabelecido, ultrapassando barreiras de uma interpretação mais superficial que poderia resultar de uma pesquisa da natureza quantitativa sobre um fenômeno inédito de implementação de políticas públicas no Brasil.

ANÁLISE DE RESULTADOS

Após a realização das entrevistas, foi feita a compilação dos insumos coletados e a sistematização da contribuição dos entrevistados conforme a percepção desses atores de diferentes níveis e atribuições, de modo a tentar identificar as suas visões, bem como, para

verificar se há uma predominância na identificação do papel da burocracia de nível de rua em um contexto da digitalização de instrumentos da ação pública.

Em relação ao perfil dos entrevistados não foram notadas diferenças significativas em relação à idade, gênero e escolaridade. Já em relação ao tempo de experiência, os representantes do MC possuem em média mais experiência que os representantes dos municípios. Já em relação à forma de vínculo há predominância de servidores concursados.

A análise dos insumos ocorreu de maneira sequencial, de modo a extrair contribuições relevantes à pesquisa, contemplando o melhor momento para a utilização de apontamentos de tópicos de interesse, análise aprofundada dos discursos, análise comparativa e enquadramento teórico dos achados, conforme etapas descritas a seguir.

Primeiro, de maneira simultânea à realização das entrevistas, foram sendo realizados registros de campo, à medida em que conceitos eram narrados por meio de histórias e dos fatos observados pelos entrevistados. Essas anotações serviram de base para a construção de uma matriz preliminar que integrou os principais tópicos e as ênfases dadas pelos entrevistados.

Segundo, a partir audição dos registros de gravação das entrevistas houve então a releitura do material coletado com vistas a obtenção de transcrições e complementação de lacunas dos registros de campo.

Com isso, o próximo passo foi alimentar uma matriz analítica para permitir a análise comparativa do material coletado em cada uma das entrevistas de maneira transversal. Com os dados compilados por meio da matriz, passou-se então a realizar a análise desses insumos e da classificação dos achados em face do referencial teórico aportado neste estudo.

Nessa pesquisa foram utilizadas 4 (quatro) dimensões de análise, conforme referencial teórico estabelecido, com o propósito de traçar uma análise comparativa da visão desses atores em diferentes níveis, conforme Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Dimensões de análise

Dimensão	Descrição
Relação dos cidadãos com os instrumentos digitais (app)	Como o cidadão, público-alvo do Auxílio Emergencial se relacionou com instrumentos digitais, como o app desenvolvido para o requerimento e acompanhamento do benefício.
Escolha de instrumentos	Conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de técnicas, métodos de operação, dispositivos que permitem que a política governamental se torne material e operacional.
Articulação Federativa	Impacto sobre os arranjos federativos previamente estabelecidos, rearranjos, coordenação e atores.

Papel do street-level	Conforme teses propostas por Buffat (2015) que buscam endereçar o novo papel das burocracias implementadoras (<i>street-level bureaucracy</i>), com o advento da transformação digital.
-----------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, trataremos da análise dos resultados, primeiramente de maneira destacada, nas seções *street-level bureaucracy* e *system-level bureaucracy* e, na seção seguinte, traçaremos uma análise comparativa entre estes.

STREET-LEVEL BUREAUCRACY

Conforme demonstrado no capítulo de Metodologia e Procedimentos de Pesquisa, os municípios possuem um conjunto de características que os tornam similares (tais como região geográfica, população estimada e IGD-M, vide Quadro 1) e outros que os tornam distintos (tais como percentual da população elegível para o Auxílio Emergencial, percentual da população ocupada e PIB per capita, vide Quadro 2 e Quadro 3).

Além disso, cumpre ressaltar que o cenário do país e do mundo, quando da implementação do Auxílio Emergencial, era de enfrentamento inicial à pandemia do coronavírus (COVID-19) e, em virtude das medidas restritivas e de distanciamento social, fomentou utilização de instrumentos digitais, à exemplo do caso em análise.

A implementação do Auxílio Emergencial, portanto, é um dos exemplos de como o Governo Federal utilizou instrumentos digitais para implementar uma política social para parte da população mais vulnerável, nesse cenário da pandemia.

A partir da análise realizada dos insumos coletados por meio das entrevistas (conforme Apêndice I), com os agentes públicos que atuam em nível de rua (*street-level bureaucracy*) trazemos os relatos e percepções a seguir.

Primeiramente, os entrevistados apontam para dificuldades de acesso por parte da população por diversos fatores relacionados ao uso da tecnologia, tais como: necessidade de um *smartphone*, conexão com a internet, alfabetização digital, além da necessidade de conhecimento relacionadas aos itens de preenchimento no *app* que necessitam de um aprofundamento da explicação de conceitos como renda, família etc.

Esse fato é corroborado pela fala de uma das pessoas entrevistadas: “Foi fornecido computador, internet e orientação... compramos até chip! Quem deu suporte foram os coordenadores de CRAS e assistentes sociais...” (E1-MB1).

Assim, em alguma medida, o uso da tecnologia gerou dificuldade de acesso mas, por outro lado, promoveu a extensão de direito para muitos (que não dependem de um terceiro para realizar o requerimento), conforme se depreende da constatação de uma das pessoas entrevistadas: “Algumas pessoas chegaram no CRAS pra tirar dúvidas e foram ajudados por profissionais, outros foram ajudados pelos familiares” (E1-MB2).

Destaca-se que nenhum dos entrevistados fez nenhum comentário sobre o ‘cadastramento’ assistido ofertado em parceria com os Correios (que será apresentado na seção seguinte). Outro ponto que merece destaque, dentre os fatos narrados pelos entrevistados, é o crescente número de *fakenews* e desinformação de maneira geral, além de casos de *websites* maliciosos criados com objetivo de obter os dados dos cidadãos e fraudar o benefício.

Em síntese, diante da análise feita pelo relato dos entrevistados, pode-se concluir que o uso de soluções tecnológicas ainda não é de fácil assimilação pelos beneficiários.

Todos os entrevistados informam que suas unidades permaneceram em funcionamento, porém como se verá na seção a seguir, os instrumentos disponibilizados para eles foram os mesmos que os cidadãos tinham acesso, e serviram apenas para consulta superficial (sem nenhum tipo de acesso ou análise diferenciada). Para eles, o autosserviço cria uma relação direta entre o cidadão e o governo federal, enfraquecendo o papel deles quando comparado com outras políticas, em especial por não ter havido participação dos estados e municípios no desenho da política. Além disso, eles apontam para a falta de comunicação entre as esferas de governo como um fator crítico.

É notada uma espécie de redução do papel dos agentes públicos que atuam no nível municipais que, mesmo com a ressalva das restrições sanitárias, e pelo fato de continuarem em funcionamento, se viram engessados em face ao arranjo da política – que adotou como solução o autosserviço de maneira estrita num primeiro momento, e não proveu os instrumentos necessários para a atuação desses agentes de linha de frente junto ao cidadão. Conforme a fala das pessoas entrevistadas: “Quem disse que estava tudo fechado? E por que a assistência social não participou?” (E1-MA2); “O Cadastro [Único] nunca parou!” (E1-MA1).

Quando questionados sobre qual a importância do papel desempenhado pelos profissionais que atuam no Cadastro Único, no âmbito do Auxílio Emergencial, os agentes apontam que esses profissionais possuem um papel fundamental, atuando principalmente no atendimento aos cidadãos que tinham dúvidas, dificuldades de acesso, e também discorrem sobre pessoas que não possuíam um relacionamento com os serviços e benefícios da assistência

social e, por causa da pandemia, se encontraram numa situação de vulnerabilidade antes não vivenciada. “Tiveram casos de benefícios que foram negados e as pessoas não tinham como contestar. Não dava pra saber claramente o motivo também.” (E1MB2).

Uma das pessoas entrevistada afirma que para programas, informações, mapeamento dos territórios etc. “a porta de entrada é o Cadastro Único” (E1-MB2). Enquanto outra, afirmou que não tiveram nenhuma relação com os novos beneficiários, na qual observa-se que houve uma segregação clara entre os cidadãos inscritos no Cadastro Único e os novos cidadãos beneficiários do Auxílio Emergencial – ‘ExtraCad’⁸, e complementa: “[a falta de comunicação] gerou uma ansiedade na busca dos cidadãos por informação [...] houve busca por fazer o Cadastro Único na expectativa de ter acesso [ao Auxílio Emergencial]” (E1-MA2).

A característica do autosserviço ofertado ao cidadão por meio de um *app*, aliada à ausência de instrumentos criados para os profissionais de linha de frente, impossibilitou a atuação desses profissionais na prestação de um atendimento efetivo e, também, na resolução de problemas. Não se pode falar, portanto, que o poder de discricionariedade ou mesmo a capacidade de decisão e encaminhamento foram afetados, pois os profissionais tiveram seu papel alijado no Auxílio Emergencial, conforme se depreende da fala de uma das pessoas entrevistadas:

Não é igual ao Bolsa Família. [O tratamento de problemas é feito] só pelo Ministério, seja pelo app, central 121 etc. [Nossa atuação] foi totalmente afetada negativamente, não tínhamos ferramentas ou pra quem recorrer. Me senti amarrada! (E1MB1)

A negativa à pergunta sobre a possibilidade de afirmar que aplicativos possam substituir totalmente a interação entre cidadão e governo é uníssona entre os respondentes. Eles apontam para um retrocesso na relação Estado *versus* cidadão, além de demonstrarem receio sobre os efeitos negativos da digitização de políticas sociais sem que antes sejam realizados investimentos na melhoria de infraestrutura de comunicações nas cidades, na qualidade da educação – incluindo letramento digital – e na constatação de que muitas famílias beneficiárias de programas sociais (em especial os de transferência de renda) não possuem *smartphones* e acesso à *internet* ou, quando possuem, é de forma precarizada, como casos de um único

⁸ Conforme apontado na seção Estudo de Caso o auxílio emergencial foi implementado de maneira distinta, a depender das características do seu público-alvo, quais sejam: beneficiários do Programa Bolsa Família, inscritos no Cadastro Único (e não beneficiários do Programa Bolsa Família) e os que fizeram seu requerimento por meio das novas soluções tecnológicas (site e *app*). Essa segregação de público-alvo causa diferentes percepções entre os entrevistados, como visto anteriormente.

aparelho na família/residência, como aponta um dos entrevistados: "Muitos não conseguiram sequer baixar o *app*" (E1MA1).

Outro apontamento que merece destaque é a afirmação de que, diante da dificuldade encontrada para o acesso ao benefício, o cidadão titular do direito acaba desistindo, que é descrita na fala de um dos entrevistados: "A falta orientação e conhecimento pode privá-las de direitos" (E1MA2), ou de outro: "Tem gente que acaba desistindo!" (E1MB1).

Como proposições para mitigar ou solucionar esse cenário caótico, além da necessidade de investimento já apontada, uma pessoa entrevistada faz alusão ao atendimento híbrido, no qual o cidadão poderia escolher a forma de atendimento que melhor o satisfizesse, seja via autosserviço ou atendimento pessoal, conforme transcrição a seguir:

Sou a favor de um formato híbrido, pois o mundo digital torna as questões mais dinâmicas. Precisaremos nos reinventar, ir atrás, fazer busca ativa... A gente não pode ficar na caixinha, a gente precisa expandir (E1MA2).

Quando no âmbito das entrevistas é estabelecido um cenário hipotético de que todos os requerimentos dos cidadãos seriam feitos de modo digital, o receio toma conta dos entrevistados. Enquanto alguns apontam para problemas como a redução de cargos/vagas e para a precariedade de instrumentos para prestar um atendimento de qualidade demandado pelo cidadão, confirmado em afirmações como: "Metade vai perder o emprego, vai desestruturar, os municípios vão perder autonomia, todos perderão" (E1MA2), outros apontaram para a necessidade de adaptação e uma espécie de mutação do seu papel atual que, nas palavras de uma das pessoas entrevistadas, seria: "[...] muito trabalho informacional, atendimento de reclamações, [pois] somos representantes da atenção pública" (E1MB2).

Por fim, de maneiras distintas, as respostas das pessoas entrevistadas se encaminharam para defender o arranjo que chamamos de federalismo, ou seja, a participação e autonomia dos municípios, que pressupõe a atuação em rede e integrada pelas diversas unidades. Além disso, os apontamentos foram no sentido de alertar para a necessidade de criação de instrumentos que permitam a eles solucionar as situações problemáticas encontradas e rever a forma como a política foi implementada. Por fim, as percepções deles foram de, ressalvada a questão da pandemia e o gigantesco contingente de requerentes do Auxílio Emergencial, que o Cadastro Único não deveria ter ficado congelado para atualizações e, por tanto, deveria ser a base principal para o novo benefício.

Assim, a título de conclusão parcial, ressalta-se que não houve a observância de divergências entre as respostas dos representantes dos municípios de recortes distintos no que

diz respeito à 3 (três) dimensões de análise: relação dos cidadãos com os instrumentos digitais (*app*), escolha de instrumentos e articulação federativa.

A única exceção diz respeito a visão do cenário de implementação de uma política pública com o uso de instrumentos digitais e o papel do *street-level*, ou seja, em relação às teses de restrição ou capacitação, conforme apontado por Buffat (2015). O Quadro 5 sintetiza essas comparações em relação à cada elemento de análise.

Enquanto os municípios com maior número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total (MA's) apontam para direção da tese de capacitação, reinventando seus papéis, estabelecendo novas estratégias e expandindo sua atuação, como podemos depreender das suas falas: “A gente está se adaptando para essa questão digital, por exemplo: as ferramentas estão melhorando [...] é uma tendência” (E1MA1) e “precisaremos nos reinventar, ir atrás, fazer busca ativa... A gente não pode ficar na caixinha, a gente precisa expandir” (E1MA2).

Do outro lado, os municípios com menor número percentual de elegíveis para o Auxílio Emergencial por população total (MB's) apontam para um cenário de restrição, em que seu papel seria relegado para a chamada ‘infocracia’, na qual eles não conseguiriam manter o papel mais contundente de atuação e prestação de suporte ao cidadão, conforme seus apontamentos: “a equipe não teria como manter o suporte que é dado hoje ao cidadão [...] no autosserviço o usuário preenche aquilo que convém” (E1MB1); “nós vamos ter muito trabalho informacional, atendimento de reclamações [...] somos representantes da atenção pública” (E1MB2).

Quadro 5 – Comparação entre os *Street-Levels*

	Visão	MA's	MB's
Relação cidadãos x instrumentos digitais	Convergente	Dificuldades de acesso da população com uso da tecnologia e necessidade de conhecimento técnico sobre conceitos do Auxílio Emergencial.	
Instrumentos digitais	Convergente	Não houve disponibilização de instrumentos que permitissem sua atuação de maneira mais ampliada, restando o papel informacional.	
Papel do street-level	Convergente	Possuem papel fundamental no atendimento aos cidadãos e esclarecimento sobre conceitos e acesso aos programas.	
Efeitos na discricionariedade	Convergente	Problemas de comunicação, falta de capacitação para os agentes públicos municipais, ausência de instrumentos para análise mais aprofundada e solução de casos.	
É possível um formato 100% digital?	Convergente	Não é possível atualmente. É necessário investimentos em infraestrutura, acesso, letramento digital. O uso de meio 100% digital poderá ensinar	

		restrição de direitos ao cidadão. Percebem a possibilidade de desenho híbrido (tradicional + digital) em novos programas.	
Atuação do <i>street-level</i> será limitada ou expandida	Divergente	Capacitação. Reinvenção de papéis, novas estratégias e expansão da sua atuação.	Restrição. Papel mais informacional, ausência de instrumentos e redução do poder discricionário.
Articulação Federativa	Convergente	Necessidade de participação e autonomia (ao invés de centralização), atuação em rede e integrada pelas diversas unidades e disponibilização de instrumentos.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

SYSTEM-LEVEL BUREAUCRACY

Dentro do conceito do *System-Level Bureaucracy*, trazido por Bovens e Zouridis (2002), para retratar a relação do cidadão diretamente com o *software*, eliminando assim a interferência humana direta, tem-se que, em alguma medida, outros atores atuam de maneira discricionária na interpretação das leis e implementação da política (que nesse caso se dá por meio de algoritmos), que não os tradicionais burocratas de nível de rua.

Para além da questão da implementação por meio de algoritmos, é possível observar ainda a conformação do arranjo das novas políticas e conseqüentemente como a coordenação é estabelecida, que é diretamente influenciada pela tomada de decisão no âmbito do órgão implementador (antes apenas coordenador).

No caso do Auxílio Emergencial, não houve uma única secretaria designada para ser responsável pela coordenação de sua implementação⁹, o que reforça a segregação de público-alvo conforme sua forma de acesso. Sendo assim, as pessoas convidadas para entrevistas exercem suas atividades em unidades distintas e, que compõem a estrutura de alto e médio escalão (diretores e coordenadores-gerais do governo federal) das unidades do MC responsáveis pela implementação do “Auxílio Emergencial”, a saber: SE, Secad, Senarc e Sagi.

A partir da análise realizada dos insumos coletados por meio das entrevistas com os agentes públicos que atuam na coordenação e implementação do Auxílio Emergencial no MC (conforme Apêndice I) trazemos os relatos a seguir.

⁹ Ao contrário do que é observado pelo Programa Bolsa Família, por exemplo, cuja coordenação é feita pela Senarc.

Primeiramente, alguns deles informam que havia um desconhecimento no momento inicial da pandemia de qual seria a melhor forma para estabelecer a comunicação com o cidadão e suas famílias, sendo esse um dos maiores desafios apontados, seguido da qualidade da informação de bases administrativas às quais não estavam habituados a lidar previamente.

Eles afirmam também que as tecnologias são incorporadas em maior ou menor grau em diferentes políticas públicas e, dado o cenário de restrição sanitária, não havia outra alternativa senão estabelecer um *app* para permitir o acesso ao Auxílio Emergencial. Outro ponto destacado, em relação ao acesso ao novo benefício, foi a evolução do Cadastro Único ao longo dos anos, que possui atualmente informações sobre mais de 70 milhões de pessoas, e que seria impossível manter esses registros de forma analógica.

Assim, o que mudou na visão deles foi que, com a pandemia e o fechamento dos postos de atendimento (o que não corresponde necessariamente à realidade local), não era possível continuar a rotina de cadastramento mediada por um entrevistador, conforme relato a seguir:

Por isso, foi necessário abrir mão desse atendimento 'semi-digital'¹⁰ e migrar para um outro patamar com 100% de uso de tecnologia¹¹, tornando desnecessária a mediação por aquele profissional. Isso permitiu uma conexão direta do cidadão com a gestão do Ministério. Por outro lado, por problemas de falta de infraestrutura, como internet em todos os locais do país, além da incapacidade de alguns cidadãos lidar com esse processo 100% digital (EISM1).

Também foi apontado que era evidente a necessidade do estabelecimento de outras formas de requerimento para suprir a ausência dos profissionais da ponta por meio de outras organizações, como os Correios. Além disso, eles informaram saber da existência de alguns tipos de ajustes locais para suprir essa necessidade.

Inicialmente nenhuma [forma alternativa de atendimento foi disponibilizada] pois a implementação foi emergencial, dado o cenário de crise sanitária. Num contexto de pandemia não vejo outras possibilidades, exceto pelo estabelecimento de um arranjo muito complexo com diversas organizações da sociedade civil para atuarem no cadastro assistido, mas essa solução traria um outro problema: como credenciar essas instituições? Depois foram oferecidos caminhos alternativos como atendimento pelos Correios, mas com baixo percentual de pessoas atendidas. Mas, se partirmos do princípio de que esse tipo de política passará a ser digital como padrão, aí podemos começar a pensar em diversas alternativas (EISM1).

Nós sempre pensamos desde o início do atendimento digital, não tinha como ser diferente, mas não dá pra supor que todo cidadão tem um celular com internet, então foi estabelecido um modelo de parceria com Correios para o cadastramento assistido presencialmente, mas teve pouca adesão [...] (EISM2).

¹⁰ Equivalente ao *screen-level bureaucracy* (Bovens; Zouridis, 2002)

¹¹ *system-level bureaucracy*, idem.

Ao utilizar a base do Cadastro Único, que foi construída e consolidada ao longo dos anos e, por isso, permitiu a identificação de parte da população mais vulnerável (vide o público-alvo do Programa Bolsa Família) e o estabelecimento um processo de cadastramento de novos cidadãos elegíveis para o Auxílio Emergencial por meio digital (via *app*) é possível afirmar que o Auxílio Emergencial teve sua implementação, ao menos quanto ao requerimento, de maneira híbrida (e não totalmente digital).

Os cidadãos que de fato experimentaram um processo totalmente digital foram aqueles que requereram via *app*, chamados ‘Extracad’, conforme trecho da fala de uma das pessoas entrevistadas:

Nós utilizamos a base já existente do Cadastro Único e simultaneamente oferecemos a possibilidade de cadastramento das demais pessoas que se encaixavam nos critérios do benefício via app. Isso permitiu que cinco dias após a publicação da Lei já fizéssemos o lançamento do aplicativo para requerimento em parceria com a Caixa, depois foram sendo lançadas versões corrigindo e incrementando o app de maneira quase que diária. Imagine essas pessoas indo à uma unidade de atendimento? Seria o caos! Acho que o caso do Auxílio Emergencial é o [programa] de maior alcance e maior velocidade [de implementação] (EISM2).

A conexão direta com o cidadão por um lado pode otimizar em relação à velocidade para se obter informações, mas de outro tira um papel importante da burocracia de nível de rua municipal, qual seja a qualificação das informações prestadas para fins de elegibilidade. Como citado por uma das pessoas entrevistadas: “[...] por exemplo, em relatórios de órgãos de controle, 3/4 dos casos eram do público ‘Extracad’ [que fizeram seu requerimento pelo aplicativo]” (E1SF2). Outro ponto destacado é que houve muita reclamação dos representantes dos municípios por não terem sido envolvidos no processo. Também não foram disponibilizados instrumentos que estabelecessem acesso à informação em tempo real e de forma tempestiva para que esses agentes pudessem dar suporte às pessoas que não conseguissem utilizar o aplicativo da maneira correta, e que poderiam ir à uma unidade de atendimento e encontrar junto a eles esse suporte. Outra situação narrada é que “para o cadastro dos ‘ultravulneráveis’ foi feita uma parceria com os Correios ao invés de utilizar-se da rede já instituída com as prefeituras” (E1SF2).

É possível observar a não neutralidade dos instrumentos escolhidos para a implementação do Auxílio Emergencial, quais sejam o *app* utilizado para requerimento, e os aplicativos de consulta. Ambos possuem interface voltada para o cidadão, no formato chamado ‘autosserviço’. Restando concluir assim que, apesar do cenário de pandemia, das restrições sanitárias e urgência na implementação, a não inclusão participativa dos demais entes da

federação, se deu por uma decisão unilateral que visava, em alguma medida, a centralização da tomada de decisão, redução da autonomia local e a conexão direta com o cidadão.

Quanto à importância do papel desempenhado pelos profissionais que hoje atuam no Cadastro Único, no âmbito do Auxílio Emergencial, os entrevistados os apontam como tendo um papel essencial, seja pela construção pregressa da base do Cadastro Único, que:

[...] atuam na filtragem de dados reportados, melhorando a qualidade da informação, orientando o cidadão e atuando como intérprete das normas e critérios de elegibilidade, além de auxiliar no preenchimento, ou seja, trazendo contribuições significativas ao processo de identificação do público mais vulnerável em termos socioeconômicos (E1SM1).

Entretanto, eles apontam que com a escala necessária para o atendimento de milhares de novos cidadãos elegíveis ao Auxílio Emergencial, e dado ao cenário de pandemia, não era possível utilizar da rede de operadores previamente estabelecida, conforme transcrição a seguir:

Na situação de emergência sanitária em que nos encontrávamos o objetivo era evitar filas, aglomeração. Para que esses profissionais não fossem infectados ou mesmo os cidadãos, o meio digital praticamente zera esse risco, exceto pelos casos das pessoas que precisaram buscar ajuda para fazer o requerimento (E1SM1).

A legislação que criou o Auxílio Emergencial estabeleceu parâmetros para o reconhecimento da elegibilidade ao benefício, tornando obrigatório para o MC – que ficou responsável pela sua coordenação e implementação – realizar as verificações necessárias e estabelecer acesso à diversas bases de dados de outros órgãos para o cumprimento da lei.

Essa foi a primeira experiência em larga escala da concessão de um benefício de forma automática no país, ou seja, sem o fator humano envolvido na análise caso a caso. Entretanto, a complexidade no processamento dos requerimentos se deu inicialmente em relação ao acesso às bases de dados. Os entrevistados ressaltam que diversos órgãos impõem restrições para acesso às suas bases, tais como Receita Federal e Ministério da Defesa, enquanto outras são muito fragmentadas, como por exemplo bases de registro de pessoal dos municípios. Além disso, eles apontam que num segundo momento, a complexidade se deu em como estabelecer regras de negócio para utilizar aqueles dados e transformá-los em informações úteis para o processo de verificação de elegibilidade (criação de algoritmos).

Nunca antes tivemos acesso à tantas bases de dados, não que não tivéssemos tentado, mas não se conseguíamos acesso à bases do judiciário, do Ministério da Defesa, por exemplo, principalmente para verificar questões relacionadas à renda declarada. Os órgãos foram impelidos a fornecer dados [...] quem não forneceu o TCU bateu. (E1SF1)

No *quantum* da análise de elegibilidade ao benefício, observa-se uma espécie de imperativo do registro administrativo, ou seja, enquanto não há alteração dos registros administrativos disponibilizados para verificação dos critérios de elegibilidade ao benefício, independentemente da situação fática ou documental do cidadão, não há repercussão no resultado. Apenas por meio de vias extrajudiciais, por intermédio da Defensoria Pública da União (DPU) ou Ouvidoria, ou na via judicial era possível ter o contraditório assegurado. Pode-se afirmar que, em algum momento, a DPU, dentro de sua competência de atuação, exerceu o papel da burocracia de nível de rua, antes delegado aos agentes públicos atuantes nas prefeituras – em razão da ausência de papel atribuído para os agentes públicos das prefeituras.

Os entrevistados, ao falarem sobre o uso das bases de dados e o tempo necessário para a atualização das informações nessas bases afirmam que: “Existe uma lacuna entre a informação prestada, que pode ser verídica, e aquela constante em base administrativa [...]” (E1SF2). Além disso, ressaltam que: “as informações autodeclaratórias trazem bastante dificuldades, mas não vejo como ser de outra forma, sem onerar as pessoas ou obrigá-las a ir a alguma unidade de atendimento.” (E1SM2).

O uso das bases de dados (que possuem níveis de qualidade bastante distintos) na forma como foi estabelecido pela Lei pode ter levado a erros na verificação da elegibilidade pois o cidadão poderia estar vivenciando uma realidade que não condiz mais com os registros administrativos, gerando impactos negativos como atrasos na análise ou ocasionar na negativa ao benefício de um cidadão que seria elegível. (E1SM1)

As soluções para os requerimentos que não tiveram soluções atendidas foram sendo implementadas de maneira incremental, como eles informam. No primeiro momento não havia nenhuma forma disponibilizada para realizar a contestação, por exemplo. Além disso, as informações disponibilizadas pela consulta ao *app* eram inconclusivas e de difícil assimilação pelos cidadãos.

Além desse fato, como não foram disponibilizados instrumentos para que os agentes públicos locais pudessem analisar e entender com maior profundidade a situação dos requerimentos, houve uma lacuna no processo de comunicação, restando ao cidadão que não teve seu requerimento atendido: consulta ao *app*, ligação para central 121, atendimento via DPU ou judicialização.

Ressalva-se que foi disponibilizada um instrumento de consulta à DPU, que detalhava a situação em que o requerimento se encontrava e os motivos para a não elegibilidade do cidadão. Esse mesmo instrumento não foi disponibilizado aos agentes públicos que atuam nas

prefeituras, ratificando a percepção de exclusão dos agentes públicos das prefeituras de um papel mais ativo no Auxílio Emergencial. Conforme relata uma das pessoas entrevistadas: “Além disso foi firmado um ACT com a DPU para promover interação do agente público com o beneficiário e possibilitar a apresentação de documentos. A DPU tinha acesso ao GERID” (E1SM2).

Quando questionada sobre a capacidade de decisão e encaminhamento pelos profissionais da ponta, um entrevistado, afirma que:

Afetou negativamente o poder de influência, na verdade esvaziou totalmente, esse é um dos efeitos da transformação digital. O uso de instrumentos digitais já afetava em alguma medida esse poder, e agora ele ficou totalmente esvaziado. (E1SM1).

Sobre a possibilidade de aplicativos substituírem a totalmente a interação entre cidadão e governo, os entrevistados apontam na direção da tecnologia servir como solução para otimizar e facilitar o acesso em diversos sentidos. “É mais uma porta” afirma um deles. E complementa: “[...] mas os cidadãos ainda não se adaptaram a essa realidade, vai levar tempo para que não haja mais necessidade de atendimento presencial, mas não sou contra a existência dessa possibilidade para o cidadão” (E1SF1). Outro também faz apontamentos no mesmo sentido: “Ainda temos necessidade de alfabetização da população, e também da alfabetização digital, com o preenchimento dessas lacunas eu diria que sim, no futuro poderemos ter [um processo totalmente digital]” (E1SM1).

A visão das pessoas entrevistadas é convergente no sentido de entenderem que os burocratas do nível de rua deverão ter a sua atuação expandida, no contexto de implementação de uma política pública digital quando confrontados com as teses de restrição ou capacitação, conforme apontado por Buffat (2015), como por exemplo: “[Eles terão] atuação mais focalizada, validar informações, garantir acesso para pessoas que por exemplo não conseguem fazer pelo autosserviço” (E1SF2), e também:

O papel deles mudará, mas continuarão sendo importantes. Poderão trabalhar na qualificação dos dados atuando menos na coleta e mais na inteligência. Com a tecnologia é possível liberar as pessoas dessas atividades de coleta de dados e elas podem assumir um papel de maior impacto na finalidade das políticas da assistência social (E1SM2).

Hoje, por exemplo, as prefeituras hoje não conseguem fazer em larga escala a entrevista domiciliar, esse serviço acaba só sendo executado em casos de denúncia. Então entendo que ao invés de trabalhar na coleta de dados eles vão poder trabalhar na qualificação das informações. Na minha opinião, o cidadão pode mentir mais no autosserviço do que num atendimento mediado por um agente público (E1SF1).

Apenas uma das pessoas entrevistadas aponta para o dilema da expansão ou restrição (sem afirmar no sentido de uma das teses):

Das duas uma: ou ele vira o profissional do tipo 'posso ajudar?' ajudando as pessoas numa determinada unidade de atendimento ou ele se reinventa e passa a oferecer outro tipo de serviço na estrutura de bem-estar social (políticas locais, por exemplo). Num contexto de uma política 100% digital você não vai precisar mais da figura de um cadastrador (EISM1).

Em nossa análise, não houve a observância de divergências entre as respostas dos entrevistados que atuam em áreas distintas no Ministério, exceto em relação ao arranjo estabelecido com a centralização das decisões no nível federal.

Enquanto os profissionais atuantes em áreas responsáveis por atividades de suporte e macro gerenciamento, identificadas como Secretarias Meio (SM), apontam para o uso de ferramentas digitais como solução *sine qua non* e minimizam a ausência de articulação com as prefeituras para o arranjo da implementação do programa, relativizando tal quadro pelo fato da urgência na implementação do benefício. Os profissionais atuantes em Secretarias Finalísticas (SF), responsáveis pela implementação de outras políticas e programas, consideram grave a ausência de interlocução com outros entes da federação e o não estabelecimento de um papel específico para que estes pudessem atuar de maneira mais efetiva, relegando-os ao papel de prestação de informações, mesmo sem disporem de ferramentas úteis para tal. Na percepção de uma das pessoas entrevistadas:

[...] faltou discutir as soluções com quem estava vivenciando o problema. É uma realização uma grande ter entregado o Auxílio Emergencial como solução, foi extraordinário o trabalho realizado em curto espaço de tempo, que foi possível pois já tínhamos a experiência do Cadastro Único e do Bolsa Família, se fosse do zero não teríamos conseguido fazer isso (EISF2).

Outro entrevistado corrobora essa visão:

Primeiramente foi um equívoco não incluir as prefeituras no processo. Deveria ter havido uma participação mais ativa das prefeituras. Depois de muito tempo, quase no final [da etapa de requerimento], houve a contratação dos Correios, com apenas 14 mil requerimentos. Isso aconteceu porque a assistência já estava trabalhando, isso pode levar à uma interpretação equivocada de que o processo digital ocorreu bem pois todos aqueles que fizeram o requerimento tinham acesso à internet e smartphone, mas as pessoas foram apoiadas de outras formas não visíveis no processo (EISF1).

Quadro 6 – Comparação entre os System-Levels

	Visão	SM	SF
Relação cidadãos x instrumentos digitais	Convergente	Trade-off entre otimização do requerimento e tempo de análise e escalabilidade, e atendimento mediado	

		por agente da ponta (explicando conceitos como renda, família etc.).	
Instrumentos digitais	Convergente	A complexidade no processamento dos requerimentos em relação ao acesso a múltiplas bases de dados e em como estabelecer regras de negócio para utilizar esses dados e transformá-los em informações úteis para o processo de verificação de elegibilidade.	
Papel do street-level	Convergente	Possuem papel essencial na filtragem de dados reportados, melhoria da qualidade da informação, orientação ao cidadão, atuação como intérprete das normas e critérios de elegibilidade, e suporte no preenchimento.	
Efeitos na discricionariade	Convergente	Lacuna no processo de comunicação, ausência de instrumentos para análise mais aprofundada e solução de casos.	
É possível um formato 100% digital?	Convergente	Não é possível atualmente (é uma alternativa complementar). É necessário investimentos em alfabetização, letramento digital e melhoria de acesso. Uso da tecnologia como solução para otimizar e facilitar o acesso.	
Atuação do <i>street-level</i> será limitada ou expandida	Convergente ¹²	Capacitação. Reinvenção de papéis, novas estratégias e expansão da sua atuação.	
Articulação Federativa	Divergente	Focado na busca de soluções tecnológicas para promover acesso direto aos cidadãos.	Necessidade de interlocução com demais entes federados, pactuação de novos papéis e disponibilização de instrumentos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

STREET VERSUS SYSTEM-LEVEL BUREAUCRACY

Como visto, a percepção dos atores em distintos papéis e posições na coordenação e implementação de uma política social que inova ao trazer em seu arranjo instrumentos digitais é mais convergente do que divergente em muitos aspectos.

Entretanto, é na análise dos detalhes que residem os achados mais instigantes desse trabalho (que possivelmente não poderiam ser capturados em uma pesquisa quantitativa) a qual passamos a discorrer de maneira comparativa no cruzamento *Street versus System-Level Bureaucracy*.

¹² Uma das pessoas entrevistadas aponta para a possibilidade dos dois caminhos (restrição ou capacitação) a depender do desenho das novas políticas.

Conforme sistematização realizada nos Quadros 5 e 6, foram elencados 7 (sete) elementos de análise, que resgataremos de maneira sintetizada em 4 (quatro) dimensões de análise, conforme referencial teórico utilizado nesse estudo, para traçar a análise comparativa da percepção dos atores em diferentes níveis.

a) Relação dos cidadãos com os instrumentos digitais (*app*)

Nesse quesito as visões são convergentes no sentido de que foram identificadas dificuldades de acesso da população com uso da tecnologia e necessidade de conhecimento técnico sobre conceitos relacionados ao Auxílio Emergencial, como renda e família. Entretanto, os agentes do *system-level* apontam para a existência de um *trade-off* entre a otimização promovida pelo requerimento feito de maneira digital, com ganhos na escalabilidade e no tempo de análise, em contraponto às vantagens promovidas pelo atendimento presencial tradicional que privilegia um atendimento mais personalizado mediado por um agente.

Pode-se afirmar que, enquanto a visão dos agentes do *street-level* está mais voltada para o atendimento personalizado, utilizando-se de instrumentos e técnicas que permitam o uso do poder discricionário para inferir das histórias narradas nos atendimentos que realizam, a melhor forma de categorizar a situação fática do cidadão em face dos elementos e categorias que são dispostos nos instrumentos a eles disponibilizados (à exemplo dos formulários do Cadastro Único), os agentes do *system-level* estão mais focados no fechamento ou redução da ‘lacuna do serviço público’ (*public service gap*) (HUPE; BUFFAT, 2014) que o uso de instrumentos digitais pode promover.

O autosserviço não é encarado pelos agentes do *street-level* como algo ruim per se, mas a ausência outros elementos, tais como instrumentos disponibilizados para sua ação efetiva, na forma como seu conformou a implementação da política sim.

Outro ponto em que os agentes de diferentes níveis possuem visão convergente é na impossibilidade de uma política com as características do Auxílio Emergencial, ou seja, de uma política social de alcance nacional e público-alvo ampliado, ser implementada num formato 100% digital. Eles apontam para necessidade de investimentos em infraestrutura, melhoria de acesso, alfabetização e letramento digital para que isso aconteça, e apontam para a pré-existência do Cadastro Único como fator de sucesso para os resultados alcançados.

Na opinião dos agentes do *street-level*, o uso de meio 100% digital poderá ensejar restrição de direitos ao cidadão, mas eles percebem a possibilidade de desenho híbrido (tradicional + digital) em novos programas. Nesse último ponto, os agentes do *system-level*

também entendem que o meio digital é uma alternativa complementar atualmente e reafirmam que o uso da tecnologia pode ser uma solução para otimizar e facilitar o acesso.

b) Escolha de instrumentos

As limitações impostas pelo uso de instrumentos digitais que possuem a sua arquitetura voltada para o cidadão (autosserviço) limitaram a atuação dos agentes do *street-level*. A ausência de um instrumento que possibilitassem o suporte local, além de funcionalidades voltadas para análise mais aprofundada de casos, inviabilizam o exercício de atividades tradicionais exercidas por esses agentes, desde aquelas que estruturam o seu poder discricionário até as mais comuns relativas à um processo informacional mais acurado.

Como afirmam Lascoumes e Le Galés (2007), os instrumentos da ação pública não são neutros, uma vez que eles condensam alguma forma de poder político e técnica. No caso do Auxílio Emergencial, isso pode ser percebido pela centralização das decisões numa única instância (o próprio MC), havendo uma espécie de exclusão proposital dos agentes da ponta, ou pelo fato de ignorarem as possibilidades que existiam de atuar de maneira coordenada com os demais entes da federação de uma rede já estabelecida nos arranjos conformados pelas políticas preexistentes, tais como Cadastro Único e Programa Bolsa Família.

Isso pode ser confirmado de duas maneiras: primeiro pela ausência de instrumentos disponibilizados para os agentes do *street-level*, e segundo, pelo arranjo que foi estabelecido para o atendimento presencial chamado de ‘cadastramento assistido’, que será explorado na subseção de articulação federativa adiante.

Por outro lado, os agentes do *system-level* revelam a complexidade no processamento dos requerimentos em relação ao acesso a múltiplas bases de dados e em como estabelecer regras de negócio para utilizar esses dados e transformá-los em informações úteis para o processo de verificação de elegibilidade (algoritmos). Nota-se que algumas rotinas foram aprimoradas e outras criadas para lidar com a miríade de novos dados aos quais eles passaram a ter acesso.

Nesse ponto, a utilização do *app* para requerimento e acompanhamento do benefício foi utilizada em detrimento das formas tradicionais de atendimentos presenciais ou visitas domiciliares, sob a ressalva do cenário de crise sanitária; aliada a necessidade de escalabilidade em curto prazo – o que é de fato observado – podem ter servido também de estopim para exclusão dos agentes do *street-level*.

Houve convergência nessa dimensão na forma como as pessoas entrevistadas entendem o uso dos instrumentos digitais. Por outro lado, ficou evidente que a sua adoção serviu à um propósito de centralização da tomada de decisão e da redução do papel dos agentes do *street-level* no âmbito do Auxílio Emergencial que é mais saliente na fala dos agentes do *system-level* das secretarias meio (SM).

c) Articulação Federativa

Como é possível observar, a análise da escolha dos instrumentos da ação pública é um caminho frutífero para demonstrar e interpretar as formas em mudança de arranjos, pois, é por meio dos instrumentos e pela sua lógica, que são estruturados as políticas públicas e os modos de coordenação (LE GALÈS, 2011).

Ao não estabelecerem um papel relevante para os agentes do *street-level* atuarem no Auxílio Emergencial e não proverem esses agentes de instrumentos que os permitissem atuar de maneira ampliada (conforme explorado anteriormente na subseção de instrumentos digitais) os agentes do *system-level* definiram um novo arranjo para implementação desse benefício, impactando o desenho da articulação federativa preexistente.

Após disponibilizarem, com uma rapidez ímpar, o *app* utilizado para requerimento, só foi estabelecida uma via alternativa de atendimento dois meses após o início do requerimento digital, e isso pode ter influenciado diretamente no baixo número de requerimentos efetivados por essa via. Além disso, ao invés de viabilizarem o ‘cadastramento assistido’ pela rede de atendimento já estabelecida previamente por programas como Cadastro Único e Programa Bolsa Família, além da própria rede de assistência social, a solução estabelecida foi a contratação dos Correios para tal função, fato que causou estranheza mesmo para alguns dos entrevistados do MC.

Para um dos entrevistados, o chamado ‘cadastramento assistido’ foi a solução implementada para atender pressões de órgãos como Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Defensoria Pública da União (DPU), entre outros para o estabelecimento de uma forma de atendimento no formato presencial (E1SM2). O serviço foi implementado em junho de 2020, e foi descrito como “um serviço para buscarmos os mais vulneráveis, que vão fazer o cadastramento assistido por um funcionário dos Correios” (Brasil, 2020c).

Por outro lado, publicação recente do MC aponta no seguinte sentido:

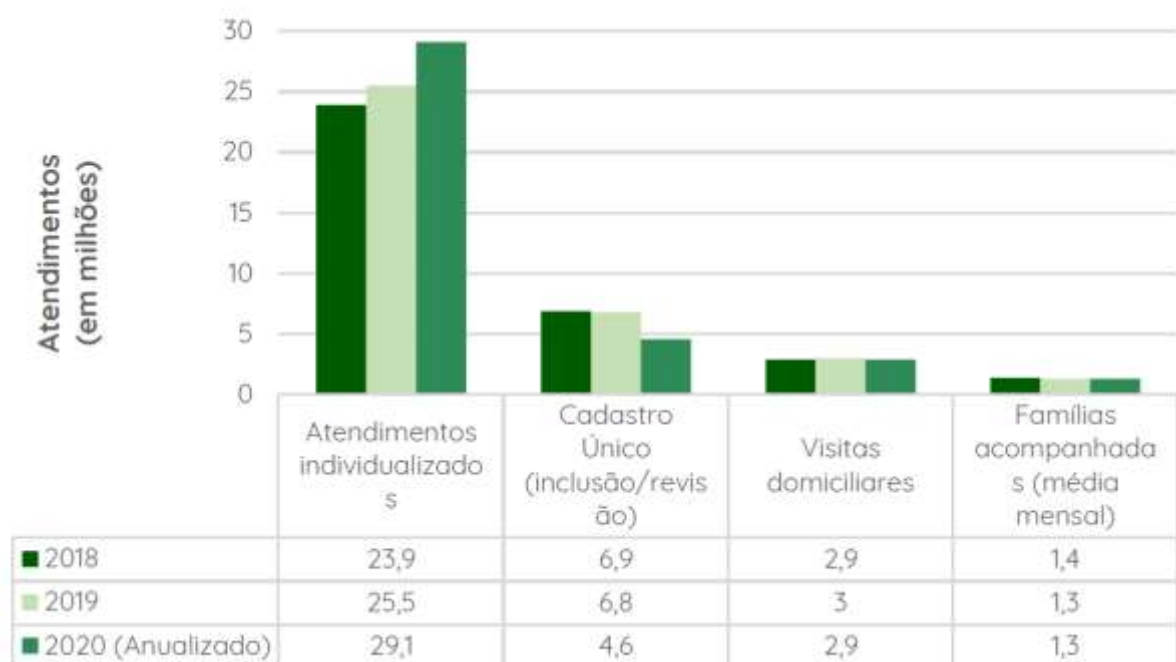
[...] em março de 2020, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) publicou uma série de normativos e orientações técnicas elaboradas e publicadas para

apoiar a (re)organização local da gestão e da oferta de serviços no contexto da pandemia, com instruções para a segurança e a saúde de usuários e profissionais, incluindo a gestão e a rede socioassistencial pública e privada (MC, 2021, p. 18-19).

Essa mesma publicação relata diversas estratégias adotadas pelas gestões de âmbito municipal para o desenvolvimento e manutenção das ofertas de serviços socioassistenciais, em virtude dos desafios trazidos pela pandemia e afirma que: “O incremento verificado nos atendimentos individualizados confirma a essencialidade da Assistência Social no contexto de emergência em saúde [...]” (MC, 2021 p. 55).

O Gráfico 2 a seguir corrobora essa afirmação com a quantificação dos dados do Registro Mensal de Atendimento (RMA)¹³:

Gráfico 2 – Registro anual de atendimento nos CRAS por tipo (em milhões), Brasil [2018-2020]



Fonte: MC, 2021, p. 55.

Esses dados ratificam a fala dos agentes do *street-level* entrevistados – de que as unidades de atendimento da assistência social não estavam fechadas – e reafirma a escolha feita pelo MC em não utilizar a rede de atendimento estabelecida.

Além disso, a não disponibilização de instrumentos para os agentes do *street-level* que atuam nas prefeituras municipais não foi devido a sua inexistência ou por complexidades para

¹³ Sistema criado em 2012 para registro mensal de informações relativas aos serviços ofertados e o volume de atendimentos nos CRAS, CREAS e Centros POP (MC, 2021, p.29-30).

sua criação, uma vez que, por meio de acordo de cooperação técnica (ACT) foi firmada parceria com a Defensoria Pública da União (DPU) para atendimento de casos específicos de cidadãos que não estavam conseguindo efetivar seus requerimentos ou terem seus requerimentos convertidos em liberação do benefício. No âmbito dessa parceria, o MC disponibilizou um instrumento de consulta que apresentava o detalhamento do requerimento, do processamento da análise de elegibilidade ao benefício e das causas para a liberação, reprocessamento ou não liberação.

Além disso, a inconsistência de registros administrativos provocada pela ausência ou falhas de declarações, aliada a problemas de arquitetura das bases de dados (em razão do uso distinto do qual foram projetadas) e a característica da temporalidade que cada uma dessas bases de dados possui para atualização dos seus registros foram relativizadas pelos agentes do *system-level* que deixaram de prever fluxos para contestação dos registros, seja por meio de declaração ou apresentação de documentação probatória. Diante disso, cidadãos que se encontravam numa situação fática diferente daquelas registradas nas bases de dados, que serviram para as verificações de elegibilidade, foram cerceados do direito ao contraditório.

Mais uma vez, se analisássemos a implementação do Auxílio Emergencial apenas por dados quantitativos, poderíamos chegar a conclusões distintas, pois a taxa de requerimentos por meio alternativo foi de apenas 0,02% e de judicialização de casos de 0,09% conforme Quadro 7, a seguir.

Quadro 7 – Taxas de Requerimentos por Modalidade

Modalidade	Quantidade total	Percentual
App	38.245.066	56,01%
Cadastro Único ¹⁴	29.964.084	43,88%
Decisão Judicial	59.977	0,09%
Cadastramento Assistido (Correios) ¹⁵	14.000	0,02%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do MC (2020b).

Em que pese o caráter residual observado pelos dados, não é possível afirmar que os cidadãos fizeram seu requerimento pela via digital (*app*) por escolha própria, ou por reunirem condições para tal, mas sim, por uma conjunção de fatores: 1) pela inexistência de via alternativa disponibilizada de maneira simultânea ao meio digital, 2) pela escolha de

¹⁴ Somatório do público “Cadastro Único” e Programa Bolsa Família.

¹⁵ Conforme informação prestada pelas pessoas entrevistadas do MC.

equipamentos estatais não tradicionais para prestação de tal serviço (DPU e Correios) e 3) pela própria atuação discricionária adotada pelos agentes do *street-level* para auxiliar aqueles cidadãos que buscaram por ajuda na rede de referência de assistência social local.

d) Papel do street-level

No que se refere à importância e/ou relevância do papel desempenhado pelos agentes do *street-level*, o apontamento de ambos os níveis de atores é convergente no sentido de que esses atores possuem um papel fundamental, seja pelo papel desempenhado no atendimento aos cidadãos e esclarecimento sobre conceitos e acesso aos programas, ou pela sua atuação, considerada essencial na filtragem de dados reportados, melhoria da qualidade da informação, orientação ao cidadão, atuação como intérprete das normas e critérios de elegibilidade, e suporte no preenchimento.

Apesar dessas observações, é possível inferir que ambos os grupos de atores apontam para a experiência pregressa ao Auxílio Emergencial, ou seja, voltados para a criação, manutenção e expansão da base de dados criadas por meio do Cadastro Único e para as ações de acompanhamento realizadas no âmbito do Programa Bolsa Família.

Entretanto, para melhor elucidar as diferenças percebidas pelos agentes entrevistados, seguiremos a análise por dois eixos: o primeiro entre *street x system*, e o segundo entre atores do *street-level* dos MA's x MB's.

Quando as pessoas entrevistadas foram confrontadas com a hipótese de que os novos benefícios sejam implementados por meio de instrumentos digitais por meio de questionamento sobre qual função teriam os profissionais que atuam no Cadastro Único e se eles teriam sua atuação limitada ou expandida, elas tiveram reações distintas. Enquanto os agentes do *system-level* demonstraram segurança em reafirmar a importância do papel deles na atuação de atividades específicas e, portanto, poderem assumir um papel de maior impacto na finalidade das políticas da assistência social; os agentes do *street-level* demonstraram receio, preocupação e incômodo, que é percebida ao assimilarem a necessidade de mudança em suas atribuições e a falta de estrutura que vivenciam.

Nesse sentido, enquanto a percepção dos agentes do *system-level* é no sentido de aderir a tese de capacitação (*enablement*)¹⁶ proposta por Buffat (2015), que prevê que a

¹⁶ Vide modelo proposto na Figura 3 da seção Sistematização: o esquema analítico da pesquisa.

implementação de uma política por instrumentos digitais, deve ser complementada pela ação humana direta, que deverá atuar para solucionar conflitos ou promover algum tipo de negociação, no qual os agentes do *street-level* possuem maior relevância para a interação e o contato direto com os cidadãos. No eixo que traça uma comparação entre os agentes do *street-level*, subclassificados em MA's e MB's, a percepção desses atores é divergente.

A diferença traçada entre esses municípios, conforme estabelecido na seção de critérios de seleção dos entrevistados, condiz com o percentual da população elegível para o Auxílio Emergencial, sendo dois municípios com alto percentual (MA's) e dois municípios com baixo percentual (MB's). A variação desse critério é acompanhada da variação inversa do PIB per capita desses municípios. Ou seja, enquanto os MA's têm baixo PIB per capita, os MB's possuem PIB per capita alto, situando-os em distintos polos socioeconômicos.

Com isso, foi verificado que a diferença entre os contextos desses municípios interfere na forma como eles percebem o efeito da digitalização do seu trabalho. De um lado, a percepção dos entrevistados dos MA's é compatível com a visão dos agentes do *system-level*, ao entenderem que é possível expandir a atuação do papel deles. De outro, na visão dos MB's, sua atuação se situará no contexto das características da tese de restrição (*encurtailment*)¹⁷ proposta por Buffat (2015).

A tese de restrição afirma que o uso de instrumentos digitais promove a exclusão dos agentes do *street-level* da tomada de decisão, pois os algoritmos estabelecidos pelos agentes do *system-level* promovem a análise de elegibilidade ao benefício de maneira automatizada dos requerimentos feitos pelo próprio cidadão por meio do *app* (autosserviço). Dessa forma, a mediação que antes era realizada pelos agentes do *street-level* é eliminada e com isso o papel deles está relegado à 'infocracia', que se caracteriza por um papel mais informacional, pela ausência de instrumentos apropriados e a redução do poder discricionário.

Em relação ao Auxílio Emergencial, podemos afirmar, entretanto, por todos os elementos de análise explorados nesse estudo, que seu arranjo possui características que coincidem mais com a visão apontada pelos agentes do *street-level* dos MB's, qual seja: de restrição. Nesse sentido, encontramos uma dissonância entre o modelo imaginado como ideal por parte atores e aquele que fora concretizado na implementação do Auxílio Emergencial.

¹⁷ Vide modelo proposto na Figura 2 da seção Sistematização: o esquema analítico da pesquisa.

CONCLUSÕES

O Auxílio Emergencial é atualmente o maior caso de implementação de uma política pública em nível nacional que utilizou instrumentos digitais, com objetivo de realizar transferência de renda para cidadãos que se encontravam em situação de vulnerabilidade social no contexto da pandemia do coronavírus, atingindo diretamente 68,3 milhões de beneficiários e indiretamente 118,8 milhões de pessoas assistidas (MC, 2020b).

Diante de um cenário de complexidade, em vista das medidas sanitárias impostas, e de amplitude do número de beneficiários, o MC precisou lançar mão de um arranjo que viabilizasse a sua implementação de maneira rápida e escalável, impossível de se estabelecer pelos meios tradicionais adotados até então.

O objeto de investigação desse trabalho transborda aspectos formais, oficiais e normativos ao se propor a desvendar processos decisórios da maneira como eles de fato ocorreram, e os seus resultados (LOTTA, 2019).

Assim, com a disponibilização de um *app* no qual o cidadão poderia fazer seu requerimento de maneira direta, inaugurou-se uma nova etapa no uso de tecnologia da informação e comunicação (TIC) em uma política social. A partir dos dados imputados no *app* e por meio da criação de algoritmos que cruzaram inúmeras bases de registros administrativos, foi realizada verificação da elegibilidade ou não ao benefício sem a interferência direta de um agente.

Entretanto, a simplificação do parágrafo anterior oculta os detalhes e o impacto gerado pelo desenho estabelecido dessa nova política.

Por meio de entrevistas semiestruturadas, foi realizada a pesquisa com agentes que atuam no papel da burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) e com agentes em posição de alto e médio escalão que atuam nas unidades do MC responsáveis pela implementação do Auxílio Emergencial, que assumiram o papel de *system-level bureaucracy*, conforme proposto por Bovens e Zouridis (2002).

A partir dos dados coletados, buscou-se realizar uma análise imersiva para saber como as pessoas descrevem o seu comportamento e constroem entendimentos e significados sobre o processo de adoção de uma política social implementada num formato inédito, por meio de instrumentos digitais. Para tal, foram utilizadas 4 (quatro) dimensões de análise, conforme

referencial teórico estabelecido, com o propósito de traçar uma análise comparativa da visão desses atores em diferentes níveis.

A primeira dimensão analisada refere-se à relação dos cidadãos com os instrumentos digitais, e revelou uma visão convergente entre os atores de diferentes níveis que descreveram dificuldades de acesso dos cidadãos para realizar o atendimento mediado por tecnologia, além da necessidade de conhecimento técnico sobre conceitos relacionados ao Auxílio Emergencial (tais como renda, família etc.).

Destaca-se ainda, nessa dimensão de análise, que os agentes do *system-level* apontam para a existência de um *trade-off* entre a eficiência e eficácia obtidos pelo modelo digital, e o conhecimento especializado dos agentes do *street-level* presentes e atuantes no modelo tradicional, conforme argumentam Giest e Raaphorst (2018).

Entretanto, para Lipsky (2010, p. 224) o uso de sistemas de informação com a finalidade de automatização não elimina as preocupações com a capacidade de resposta aos cidadãos, pois devemos tratar as pessoas como indivíduos que podem apresentar circunstâncias únicas, mesmo com uso de inovações tecnológicas para fornecer ou buscar informações de maneira direta aos cidadãos. Nesse sentido, deve ser observado que não existe apenas um *trade-off* nessa dimensão, mas sim um paradoxo entre o atendimento individualizado e o atendimento digital.

A segunda dimensão adotada é a abordagem da análise das políticas públicas por meio dos seus instrumentos, proposta por Le Galès (2011), ou seja, pelo conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de técnicas, métodos de operação, dispositivos que permitem que a política governamental se torne material e operacional.

Nessa dimensão de instrumentos, podemos concluir que a escolha de um instrumento digital (*app*) se deu em razão do cenário de restrições sanitárias que inclusive ensejaram a criação do próprio benefício. Entretanto, a rigidez na análise dos requerimentos por meio de algoritmos que realizaram o cruzamento de dados dos cidadãos de diversas bases administrativas para estabelecer a elegibilidade ao não ao benefício demonstram uma espécie de ‘imperativo do registro administrativo’, ou seja, enquanto não são promovidas alteração dos registros administrativos disponíveis (atualizações, correções ou coleta de novas informações), independentemente da situação fática ou documental do cidadão, não há repercussão no resultado.

Tal fato pode ser considerado uma afronta ao direito ao contraditório estabelecido legalmente e remete à recomendação feita por Doneda e Almeida (2017), sobre a necessidade

de uma abordagem de governança no mundo digital que busque a redução dos problemas causados pelos algoritmos, preservando a eficácia do seu uso e a redução de resultados indesejáveis.

Outro fato que merece destaque nessa dimensão, é que não foram disponibilizados instrumentos aos agentes do *street-level*, que possibilitassem sua atuação no suporte local, além de outras funcionalidades para análise mais aprofundada de casos mais complexos. Assim, foi inviabilizado o exercício de atividades tradicionais exercidas por esses agentes, desde aquelas que estruturam o seu poder discricionário e capacidade decisória, até as mais simples de um processo informacional mais acurado e assertivo.

De maneiras distintas as principais características da atuação dos agentes do *street-level* foram destituídas. No que se refere à discricionariedade, a ausência de instrumentos que permitissem sua atuação foi eliminada. Por outro lado, sua autonomia continuou relevante no que se refere ao desdobramento de ações para viabilizar o atendimento ao público. Porém, quando observado por outro ângulo, foi cerceada a autonomia para lidar com casos complexos sem solução via *app*.

Nessa dimensão, novamente, os agentes em níveis distintos apresentam uma visão convergente, mas o entendimento dos agentes do *system-level* traz uma revelação interessante: o aumento do nível de complexidade para lidar com novas bases de dados e um público-alvo ampliado (sem relação pregressa com as políticas até então implementadas pelo MC) aliado a urgência na implementação do Auxílio Emergencial, pode ter limitado o poder de ação dos agentes do *system-level* em relação à sua capacidade de articulação junto aos demais entes da federação em busca de ‘portas alternativas’ para os cidadãos e o estabelecimento de instrumentos que viabilizassem a atuação do *street-level* de maneira mais efetiva.

Além disso, ficou evidente que a adoção de instrumentos digitais serviu à um propósito de centralização da tomada de decisão e da redução do papel dos agentes do *street-level* no âmbito do Auxílio Emergencial, ratificando a visão de que os instrumentos não são neutros (LE GALÈS, 2011; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Outra dimensão de interesse analisada, refere-se à articulação federativa da nova política, que se torna mais clara quando comparada com as políticas preexistentes ao Auxílio Emergencial, como Cadastro Único e Programa Bolsa Família. A escolha pelos instrumentos digitais e o novo arranjo estabelecido revela o desejo de centralização da tomada de decisão por

parte da alta gestão do MC e o seu desprezo pelos arranjos previamente estabelecidos nessas políticas antecessoras.

Nesse sentido, a não disponibilização de instrumentos voltados para a atuação do *street-level* podem ser enxergadas como uma espécie de tentativa de emancipação das políticas sociais dos arranjos federativos previamente estabelecidos. Essa visão é corroborada pela parceria firmada com a Defensoria Pública da União (DPU) para atuação na análise de casos de insucesso de requerimentos digitais e pela contratação dos Correios para a realização do ‘cadastramento assistido’. Assim, houve uma espécie de tentativa de substituição dos atores que desempenham tradicionalmente essas atividades por meio de uma rede de atendimento estabelecida com as prefeituras municipais por outra que foi estabelecida de maneira improvisada e incremental.

Nessa dimensão há uma divergência de percepção entre agentes do *system-level*, enquanto os agentes atuantes em secretarias meio (SM) tem uma perspectiva de análise mais focada na busca de soluções tecnológicas para promover acesso direto aos cidadãos, os agentes atuantes em secretarias finalísticas (SF) trouxeram reflexões sobre a necessidade de interlocução com demais entes federados, pactuação de novos papéis e disponibilização de instrumentos para esses atores.

Por fim, a última dimensão analisada e o cerne deste trabalho está no papel do *street-level*, o qual é analisado sob a ótica das teses de restrição (*encurtailment*) e de capacitação (*enablement*) propostas por Buffat (2015), que buscam endereçar o novo papel das burocracias implementadoras (*street-level bureaucracy*), após o advento da digitalização.

Realizar a triagem, classificação e categorização dos cidadãos, usuários de serviços públicos está no âmago das atividades desempenhadas pelos burocratas de nível de rua que, no seu contato com pessoas em situações de diferentes graus de complexidade, transformam as demandas desses cidadãos em resultados por meio da categorização das situações reais em itens de acordo com o desenho da política e suas normas e regulamentos (LOTTA, 2019).

No estudo de caso do Auxílio Emergencial resta claro que tal política é aderente à tese de restrição (*encurtailment*) pela relegação aos agentes do *street-level* ao papel mais informacional. Entretanto, esse entendimento só é estabelecido pelos agentes do *street-level* dos municípios que possuem baixo percentual da população elegível para o Auxílio Emergencial (MB’s). Os demais agentes do *system-level* e do *street-level* dos municípios, que possuem alto percentual da população elegível para o Auxílio Emergencial (MA’s) constroem o

entendimento vinculado à tese de capacitação (*enablement*) com a reinvenção de papéis, adoção de novas estratégias e expansão da atuação dos agentes do *street-level* em políticas digitais.

Um ponto que merece atenção, é a menção de um modelo híbrido de atendimento imaginado pelas pessoas entrevistadas. Como ‘híbrido’ eles apontam para o desenho de políticas que conciliem o uso de instrumentos digitais e a atuação dos agentes do *street-level* de forma complementar ou com atividades especializadas. As possibilidades conjecturadas por eles são diversas: Num desenho propõem que informações que não gerem repercussão na elegibilidade ao benefício possam ser feitas por meio digital, noutro que o meio digital seja uma forma alternativa de atendimento, ou ainda que o digital seja o padrão e o formato tradicional (presencial mediado por agente do *street-level*) seja o alternativo. Essas proposições apontam para o modelo proposto na Figura 3.

Dessa maneira, a presente pesquisa teve como objetivo investigar como a digitização de instrumentos da ação pública pode afetar a implementação das políticas públicas, por meio do estudo de caso da implementação do “Auxílio Emergencial”.

Como apontado no capítulo de metodologia e procedimentos de pesquisa, a metodologia empregada nesse trabalho tem por objetivo o emprego de uma lente analítica sobre como os agente em diferentes níveis descrevem o seu comportamento e constroem entendimentos e significados sobre o processo de implementação de uma política social com o uso instrumentos digitais e, portanto, não tem a intenção de promover a generalização estatística dos achados. De outra forma, o trabalho propõe interpretações que podem inspirar análises futuras, e até mesmo, testes de hipóteses.

Outra limitação, refere-se à não inclusão de cidadãos como interesse de pesquisa, haja vista a delimitação da pesquisa e o seu enquadramento voltado para aspectos relacionados as relações intra e intergovernamentais e o rearranjo que se estabelece pela utilização de instrumentos digitais.

Da experiência resultante do trabalho realizado nessa pesquisa, podemos citar de um lado as repercussões das restrições impostas pela instrumentalização do Auxílio Emergencial pela ótica daqueles que tiveram o papel restringido (*street-level bureaucracy*) e de outro lado a adoção de instrumentos digitais para viabilizar uma política social de gigantescas proporções, com um novo arranjo e com uma taxa impressionante de cidadãos que fizeram seu requerimento por meio digital, mesmo diante de todas dificuldades de acesso apontadas.

Assim, estudos futuros poderão incluir a perspectiva do cidadão em relação à adoção de instrumentos digitais; incluir diferentes municípios de diferentes regiões; aprofundar o estudo sobre o rearranjo federativo causado pela adoção de instrumentos digitais; explorar dados sobre o índice de irregularidades identificados nas diferentes modalidades de requerimento; ou ainda analisar as causas dos requerimentos judiciais.

Os resultados encontrados na presente pesquisa são relevantes para agentes que atuam no desenho e implementação de políticas públicas e tem em seu escopo a utilização de instrumentos digitais, para aqueles que atuam na digitização e transformação digital das políticas já estabelecidas, além de pesquisadores interessados na escolha e uso de instrumentos digitais e seu impacto nos arranjos e coordenação das políticas e no papel dos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucracy*).

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Virgílio; FILGUEIRAS, Fernando; GAETANI, Francisco. Digital Governance and the Tragedy of the Commons. **IEEE Internet Computing**, v. 24, n. 4, p. 41-46, 2020. <https://doi.org/10.1109/MIC.2020.2979639>

ANDERSEN, Kim Viborg; HENRIKSEN, Helle Zinner. E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. **Government information quarterly**, v. 23, n. 2, p. 236-248, 2006. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.11.008>

BOVENS, Mark; ZOURIDIS, Stavros. From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. **Public administration review**, v. 62, n. 2, p. 174-184, 2002. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. Caderno do IGD-M: Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf>. Acesso em: 01/fev/2021.

BRASIL. Painel de monitoramento de serviços federais, 2020a. Disponível em: <<http://painelservicos.servicos.gov.br/>>. Acesso em: 12/out/2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania, 2020b. Valor total pago aos beneficiários. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1>>. Acesso em: 12/out/2020.

BRASIL. Governo do Brasil, 2020c. Cadastro para o Auxílio Emergencial já pode ser feito nas agências dos Correios. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/06/cadastro-para-o-auxilio-emergencial-ja-pode-ser-feito-nas-agencias-dos-correios>>. Acesso em: 07/dez/2021.

BUFFAT, Aurélien. Street-level bureaucracy and e-government. **Public Management Review**, v. 17, n. 1, p. 149-161, 2015. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>

CAMPOS, Marcos Lopes. Public policy instruments and their impact: from analogue to electronic government in the bus services of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 1, 2018. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800010003>

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200267>

DONEDA, Danilo; ALMEIDA, Virgílio AF. O que é a governança de algoritmos. **TECNOPOLÍTICAS**, p. 141, 2017.

EVANS, Tony; HARRIS, John. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. **The British Journal of Social Work**, v. 34, n. 6, p. 871-895, 2004. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>

GASSNER, Drorit; GOFEN, Anat. Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 28, n. 4, p. 551-568, 2018. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy051>

GIEST, Sarah; RAAPHORST, Nadine. Unraveling the hindering factors of digital public service delivery at street-level: the case of electronic health records. **Policy Design and Practice**, v. 1, n. 2, p. 141-154, 2018. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1476002>

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto (Organizadores). Capacidades estatais e democracia. Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral**. São Paulo: Campus, 2013.

HUPE, Peter; BUFFAT, Aurélien. A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. **Public Management Review**, v. 16, n. 4, p. 548-569, 2014. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.854401>

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas de população publicadas no DOU. Estimativas da População. 01/jul/2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=28674&t=resultados>>. Acesso em 30/jul/2021.

_____. Estimativas de população publicadas no DOU. Estimativas da População. 01/jul/2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em 26/set/2021.

_____. Cidades@. Sistema agregador de informações do IBGE sobre os municípios e estados do Brasil. c2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 30/jul/2021.

JANOWSKI, Tomasz. Digital government evolution: From transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, n. 32, p. 221-236, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001>

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *In: Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012. <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>

LE GALÈS, Patrick. Policy instruments and governance. *In: BEVIR, Mark (Ed.) The SAGE handbook of governance*. London: Sage, p. 142-159, 2011.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: The critical role of street-level bureaucrats. *Classics of public administration*, 1980.

_____. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela. (Organizadora). A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. p. 11-38. 2019. <http://shorturl.at/auQX9>

_____; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionabilidade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais-BIB*, v. 83, p. 21-41, 2017. <http://shorturl.at/dxKL2>

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**, v. 2, p. 10, 2004. <http://shorturl.at/pqKLX>

MC – MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Visdata: Visualizador de dados sociais. Índice de Gestão Descentralizada do Município (IGD-M) 2020a. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>> Acesso em 12/jan/2021.

_____. Visdata: Visualizador de dados sociais. Auxílio Emergencial 2020. 2020b. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>> Acesso em 21/nov/2021.

_____. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo coronavírus. De olho na cidadania, v. 6. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/de-olho-na-cidadania>>. Acesso em 07/dez/2021.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Instrução Operacional nº 89/SENARC/MDS, de 09 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2017/S_EI_MDS%20-%200686623%20-%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Operacional.pdf

NIELSEN, Richard A; Case Selection via Matching. Sociological Methods & Research, v. 45, n. 3, p. 569-597, 2016. <https://doi.org/10.1177/0049124114547054>

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland**. Berkeley: University of California Press, 1973. <https://doi.org/10.1177/000271627441200160>

SAMBIASE, Ana Gabriela Filippi. Implicações dos arranjos institucionais locais na qualidade da implementação de políticas públicas: o caso do Cadastro Único para programas sociais. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5175>

TROST, Jan E. Statistically nonrepresentative stratified sampling: A sampling technique for qualitative studies. Qualitative sociology, v. 9, n. 1, p. 54-57, 1986.

VAZ, Alexander Cambraia N.; PIRES, Roberto Rocha C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, p. 247-261, 2011.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Porto Alegre. 5ª Ed. Bookman, 2015.

YIN, Robert K. Pesquisa Qualitativa: do início ao fim. Porto Alegre. Penso, 2016.

ZUURMOND, A. From bureaucracy to infocracy: Are democratic institutions lagging behind. Public Information in an Information Age, a Handbook. I. Snellen and W. Van de Donk. Amsterdam NL. 1998.

Apêndice I – Roteiro

1. Introdução

- a. Apresentação: breve histórico do pesquisador e apresentação da pesquisa;
- b. Informações sobre a participação: sigilo, anonimato e uso de notas e gravações;
- c. Roteiro e perguntas incidentes: e entrevista será baseada em roteiro, de maneira semiestruturada, e os(as) participantes são incentivados a fazer perguntas;
- d. Perguntas de identificação:
 - i. Gênero;
 - ii. Faixa etária;
 - iii. Nível de escolaridade;
 - iv. Tipo de vínculo;
 - v. Quanto tempo de experiência na função;
 - vi. Esfera de Governo;
 - vii. UF.

2. Questionário 1 - Burocratas de alto e médio escalão responsáveis pela implementação do “Auxílio Emergencial”

- a. Na sua opinião, como o uso da tecnologia no “Auxílio Emergencial” afetou o relacionamento entre cidadãos e agentes públicos?
- b. Em sua experiência, como o uso de ferramentas digitais (tais como aplicativos e páginas da internet) afetaram seu trabalho? Descreva algumas vantagens e algumas desvantagens.
- c. Você poderia descrever casos de sucesso na implementação dos algoritmos usados para a verificação do direito de requerentes do “Auxílio Emergencial”?
- d. Você poderia descrever problemas enfrentados com as bases de dados para a verificação do direito de requerentes do “Auxílio Emergencial”?
- e. Na sua opinião qual a importância do papel desempenhado pelos profissionais que hoje atuam no Cadastro Único, no âmbito do “Auxílio Emergencial”?
- f. Quais as formas alternativas de atendimento aos cidadãos foram estabelecidas (exceto as digitais) e quais poderiam ser implementadas?
- g. Qual a rotina adotada para atender às solicitações dos cidadãos que fizeram o requerimento do “Auxílio Emergencial” e não tiveram sua solicitação atendida?

- h. Como você percebe os efeitos, positivos e negativos, do uso de ferramentas digitais na capacidade de decisão e encaminhamento de casos pelos profissionais da ponta? Você entende que o poder de influência deles foi afetado?
- i. Na sua opinião, é possível afirmar que aplicativos possam substituir a totalmente a interação entre cidadão e governo?
- j. Na sua opinião, em um cenário hipotético em que todos os requerimentos dos cidadãos são feitos de modo digital, qual função terão os profissionais que atuam no Cadastro Único? Eles terão sua atuação limitada ou expandida?
- k. Quais alterações você proporia para melhoria na forma como o “Auxílio Emergencial” foi implementada?

3. **Questionário 2** – Gestores Municipais que atuam tanto na coordenação das atividades locais, como no atendimento ao cidadão em unidades de atendimento do Cadastro Único
- a. Na sua opinião, como o uso da tecnologia no “Auxílio Emergencial” afetou o relacionamento entre cidadãos e agentes públicos?
 - b. Em sua experiência, como o uso de ferramentas digitais (tais como aplicativos e páginas da internet) afetaram seu trabalho? Descreva algumas vantagens e algumas desvantagens.
 - c. Você poderia descrever uma história de um cidadão que fez o requerimento do “Auxílio Emergencial” diretamente pelo aplicativo e deu tudo certo?
 - d. Você poderia descrever uma história de um cidadão que fez o requerimento do “Auxílio Emergencial” diretamente pelo aplicativo e não conseguiu ter a situação resolvida?
 - e. Na sua opinião qual a importância do papel desempenhado pelos profissionais que hoje atuam no Cadastro Único, no âmbito do “Auxílio Emergencial”?
 - f. Com que frequência cidadãos fizeram/fazem solicitações de informação sobre o “Auxílio Emergencial” na sua unidade de trabalho? Qual a rotina adotada para atender às solicitações dos cidadãos que fizeram o requerimento do “Auxílio Emergencial” e não tiveram sua solicitação atendida?
 - g. Qual a rotina adotada para atender às solicitações dos cidadãos que fizeram o requerimento do “Auxílio Emergencial” e não tiveram sua solicitação atendida?

- h. Quais os efeitos, positivos e negativos, do uso de ferramentas digitais na sua capacidade de decisão e encaminhamento de casos? Você entende que foi seu poder de influência foi afetado?
- i. Na sua opinião, é possível afirmar que aplicativos possam substituir a totalmente a interação entre cidadão e governo?
- j. Na sua opinião, em um cenário hipotético em que todos os requerimentos dos cidadãos são feitos de modo digital, o que irá mudar na sua rotina de trabalho e para o cidadão? Qual função terão os profissionais que atuam no Cadastro Único? Eles terão sua atuação limitada ou expandida?
- k. Quais alterações você proporia para melhoria na forma como o “Auxílio Emergencial” foi implementada?

Apêndice II – Perfil dos entrevistados

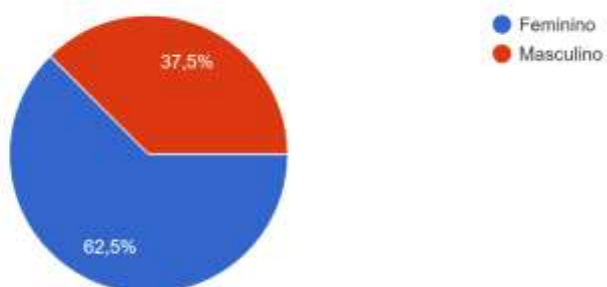
Com objetivo de trazer transparência ao perfil dos entrevistados, este apêndice apresenta informações que foram consideradas relevantes para a pesquisa. Apenas o item idade foi tratado para ser apresentado como faixa, com o propósito de impedir a identificação reversa dos participantes e assim assegurar o sigilo de sua participação.

Idade

100% entre 35 e 45 anos

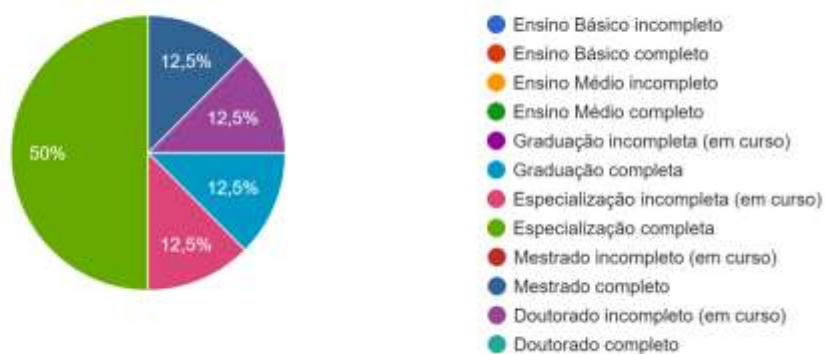
Gênero

8 respostas



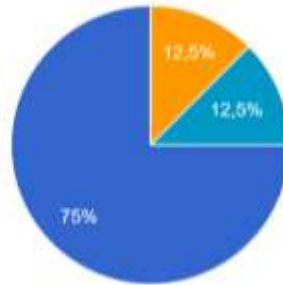
Escolaridade

Escolaridade
8 respostas



Vínculo

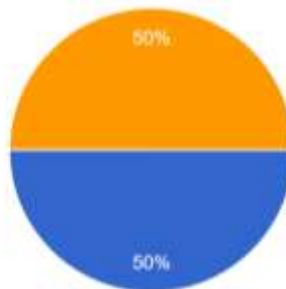
8 respostas



- Servidor concursado
- Servidor temporário
- CLT
- Contrato temporário
- Terceirizado
- Cargo comissionado
- Consultor
- Estagiário

Tempo de experiência no cargo

8 respostas



- Até 2 anos
 - de 2 a 4 anos
 - Mais de 4 anos
-