

Auxílio Emergencial e burocracia de nível de sistemas: alguns comentários sobre a implementação por meio do aplicativo da Caixa Econômica Federal

Aginaldo Valentin², André Gal Mountian³, João Guilherme Rocha Machado⁴, Caio Scaravajar Oliveira⁵, Marcos Vinicius Rossi⁶, Thalita Paula Goncalves Portela⁷, Lucas Cesar Garcia, Raquel Paiva Gomes⁸

Introdução

O presente trabalho apresenta os principais pontos e conclusões do artigo “Auxílio Emergencial e Burocracia de Nível de Sistemas: Uma Janela para a Análise da Implementação por meio dos Comentários de Usuários do Aplicativo da Caixa Econômica Federal” (VALENTIN ET AL., 2022).

Estudamos a implementação do Auxílio Emergencial, programa federal formulado para prover renda imediata à parte da população atingida pelos impactos da crise pandêmica da COVID-19. Dada a escolha do governo por realizar a implementação por meio de um aplicativo para telefones móveis, nosso

2 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP).

3 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP).

4 Doutor em Administração Pública e Governo (FGV EAESP).

5 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

6 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

7 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

8 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

objetivo foi analisar as consequências dessa escolha para a implementação do Auxílio Emergencial a partir da percepção dos cidadãos que precisaram interagir com o Estado a partir desta plataforma. Mais especificamente, investigamos as principais dificuldades que os usuários do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial encontraram em solicitar o benefício de forma remota.

O estudo da implementação de políticas públicas faz sentido sob diversos aspectos. Talvez o principal deles passe por reconhecer que, muitas vezes, as políticas não são implementadas tais como foram formuladas. Desta forma, ao colocarem em prática as políticas públicas, os responsáveis pela implementação, em certas condições, acabam influenciando tais políticas e, de certa forma, participam em sua formulação.

Para refletir sobre esta questão, utilizamos como referencial teórico a literatura sobre burocracias de nível de rua, nível de tela e nível de sistemas (BOVENS;ZOURIDIS, 2002;LIPSKY, 2005). Do ponto de vista metodológico, neste trabalho apresentamos uma análise quantitativa⁹ dos comentários inseridos por usuários do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial na Google *Play Store*. Essa estratégia nos permitiu identificar aspectos da implementação do Auxílio que dificultaram o acesso ao benefício pelos cidadãos, bem como dimensões subjetivas deste processo, em um contexto social e econômico bastante desfavorável.

1. Análise da implementação do Auxílio Emergencial

A estratégia utilizada para investigar a implementação do Auxílio Emergencial partiu das interações realizadas por cidadãos com o aplicativo Caixa Auxílio Emergencial. As pessoas podem interagir com o Aplicativo avaliando o serviço oferecido em uma

⁹ No capítulo do livro exploramos também a análise qualitativa dos resultados. Ver Valentin et al. (2022) para acesso ao estudo completo.

escala de 1 a 5 estrelas, inserindo comentários, bem como curtindo comentários realizados por demais usuários.

Com o objetivo de compreender as principais dificuldades e problemas relatados por usuários do Aplicativo – potenciais beneficiários desta política social – foi realizado o *download* de todas as avaliações do Aplicativo Caixa Auxílio Emergencial na Google *Play Store* entre os meses de abril de 2020 e junho de 2021, totalizando 36.218 avaliações¹⁰. Cada avaliação contém uma nota de 1 a 5 estrelas, um comentário textual e o número de curtidas recebidas. O maior número de interações ocorreu no início da implementação do Auxílio, nos meses de abril e maio de 2020, totalizando cerca de 75% do total de avaliações inseridas no sistema.¹¹

O próximo passo da análise identificou quais dificuldades os usuários do Aplicativo da Caixa relataram com maior frequência nesses meses. A palavra mais comum nos comentários foi aplicativo, citada 19.060 vezes, presente em 53% dos comentários. A expressão cadastro também foi muito citada (13.731 vezes) e apareceu em 38% dos comentários realizados. Como o foco da análise é investigar as principais dificuldades encontradas pelos usuários, nos concentraremos naquelas relacionadas ao cadastro.

A Tabela 1 apresenta os principais componentes relacionados ao termo cadastro reunindo as duas amostras de avaliações

10 Utilizou-se a linguagem de programação Python 3.9 e a sua biblioteca *google-play-scraper* (disponível para Python 3.6+) para importar todas as avaliações comentadas do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial, via API (Application Programming Interface) da Google Play Store.

11 As avaliações positivas (entre 4 e 5 estrelas) superaram 50% do total em todo o período considerado, com exceção de março de 2021. Do ponto de vista absoluto, chama a atenção a quantidade de avaliações negativas (entre 1 e 2 estrelas) em abril e maio de 2020, totalizando 10.586 avaliações (37% do total). Isso significa que parcela considerável do público-alvo da política pode ter enfrentado dificuldades em acessar o benefício.

negativas¹², o contexto em que foram citados por usuários do Aplicativo, bem como sua frequência absoluta e percentual. O tempo de demora de análise foi a reclamação mais frequente entre as pessoas que citaram cadastro e avaliaram negativamente o aplicativo. Este componente refere-se ao tempo entre a conclusão da solicitação do Auxílio pelos usuários e a resposta do Aplicativo, que pode aprovar ou não o pedido.

Tabela 1. Principais componentes do cadastro extraídos a partir das avaliações negativas (1 e 2 estrelas) dos usuários do aplicativo Caixa Auxílio Emergencial nos meses de abril e maio de 2020¹³

Componentes do cadastro	N	%	Contexto
demora no tempo de análise	34	21	Tempo de demora para divulgação do resultado da solicitação do Auxílio Emergencial
dificuldade com re-cadastramento	21	13	Relatos de dificuldades para refazer o cadastro quando a solicitação não é aprovada
dados inconclusivos	21	13	Informações fornecidas pelo usuário são inválidas (número do documento para cadastro, dados de membros da família, abertura de conta)
falta de informação /suporte	19	12	Falta de: informações sobre erros no cadastro, justificativa na recusa da solicitação e de canais para recorrer quando o benefício é negado. Houve contestações sobre a ausência de suporte técnico para correção dos dados e suporte para dúvidas.

¹² A primeira amostra inclui as avaliações negativas (1 e 2 estrelas) extraídas a partir dos comentários mais curtidos que citaram a palavra cadastro e a segunda apresenta as avaliações negativas extraídas aleatoriamente dos comentários que citaram a palavra cadastro.

¹³ Os componentes das dificuldades com cadastro foram comuns em ambas as amostras negativas (extração aleatória e maior número de curtidas). No entanto, as frequências foram distintas. Além disso, muitos desses componentes apareceram também nos comentários que avaliaram positivamente o aplicativo. Desta forma, isso sugere que a preponderância de avaliações positivas pode estar subestimando o verdadeiro número de experiências negativas por parte dos usuários.

SMS (código)	17	11	O envio do código via SMS ocorre em dois momentos: na primeira interação com o aplicativo para a realização do cadastro e para acompanhar a solicitação do Auxílio. As reclamações dizem respeito ao fato de SMS com o código não chegar ou chegar após o horário de validade.
problemas gerais com o aplicativo	17	11	Travamento, lentidão, não consegue baixar o Aplicativo. Além disso, envolve pedidos de atualização dos dados já inseridos para refazer o cadastro.
membro da família	16	10	Dificuldade em cadastrar os membros da família no Aplicativo. Houve reclamações em relação ao Aplicativo responder que os membros da família já recebem o benefício, quando isso não é verdade.
conexão entre bases cadastrais	7	4	Problemas na conexão com outras bases de dados para liberação do benefício, em especial, a RAIS e a Receita Federal.
falta de informação do usuário	5	3	Usuário não tem informação sobre os critérios de elegibilidade.
pagamento	3	2	Dificuldade para sacar o benefício, após o mesmo ser aprovado (Poupança Digital e Caixa Tem)
Total	160		

Fonte: Elaboração própria com base no Aplicativo Caixa Auxílio Emergencial

Considerações Finais

A pandemia de COVID-19 gerou a necessidade de isolamento social como umas das formas de combate ao vírus. Em tese, o Auxílio Emergencial implementado via aplicativo possibilitaria que as pessoas não precisassem se deslocar para as agências da Caixa para realizar o cadastro e resgatar o benefício. Além disso,

conforme apontado pela literatura, o fato de o Auxílio Emergencial ser baseado em condicionalidades relativamente claras e com tarefas rotineiras para a realização do cadastro, influenciou a escolha da implementação da política de forma baseada em aplicativo de telefones móveis produzindo uma burocracia de nível de sistemas. A forma da implementação não foi isenta de consequências para os cidadãos que tiveram dificuldades em realizar o cadastro de forma remota, o que fez com que muitas pessoas buscassem agências da Caixa, efeito não previsto e tampouco desejável. Além de problemas com suporte, a maior parte das reclamações apontadas foi referente ao passo inicial do processo, ou seja, o cadastro no aplicativo, incluindo a demora no tempo de análise e a possibilidade de editar o cadastro em caso de não aprovação do Auxílio. Por outro lado, a grande diminuição no número de avaliações depois dos primeiros meses leva a crer que a maior parte dos cidadãos baixou o aplicativo e iniciou o seu uso logo no começo da política ou que as dificuldades foram sendo reduzidas com o passar do tempo.

Referências Bibliográficas

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.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucrats as policy makers. In: SHAFRITZ, Jay M.; LAYNE, Karen S.; BORICK, Christopher P. (eds.). *Classics of Public Policy*. Nova York: Pearson Education, p. 51-61, [1980] 2005,

VALENTIN, A. ; MOUNTIAN, A. G. ; MACHADO, J. G. R. ; OLIVEIRA, C. S. ; ROSSI, M. V. ; PORTELA, T. P. G. ; GARCIA, L.

C. ; GOMES, R. P. . Auxílio emergencial e burocracia de nível de sistemas: uma janela para a análise da implementação por meio dos comentários de usuários do aplicativo da Caixa Econômica Federal. In: Valentin, Agnaldo; Mountian, André Gal; Vaz, José Carlos; Peres, Ursula Dias; Urquidi, Vivian Grace Fernández-Dávila. (Org.). Políticas Públicas e Covid-19: a experiência brasileira. 1ed.São Paulo: Edições EACH, 2022, p. 104-126.