

# USOS E SIGNIFICADOS DO CADASTRO ÚNICO PARA OS PROGRAMAS SOCIAIS FEDERAIS: FONTE DE EVIDÊNCIAS TÉCNICO-INSTRUMENTAIS OU RETRATOS TÉCNICO-POLÍTICO-SOCIAIS?<sup>1,2</sup>

Natália Massaco Koga<sup>3</sup>

Rafael Viana<sup>4</sup>

Ivan da Costa Marques<sup>5</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), criado em dezembro de 2001, traz em sua previsão normativa vigente<sup>6</sup> o caráter de instrumento de políticas públicas para duas finalidades principais: criar um público-alvo pela “identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários” e articular políticas públicas pela “integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público” (Brasil, 2007).

Reunindo um amplo espectro de informações socioeconômicas<sup>7</sup> de cerca de 27 milhões de famílias brasileiras com rendimento *per capita* menor ou igual a 1/2 salário mínimo, é comum identificar entre dirigentes e burocratas o entendimento do Cadastro Único como uma fonte de dados de grande potencial para subsidiar a produção das políticas públicas voltadas à população de baixa renda brasileira.

Este entendimento ganha força dentro do discurso do movimento emergente, especialmente em países de origem anglo-saxã, identificado por *evidence-based public policy* (EBPP) que se ancora na defesa do uso de evidências, entendidas essas como “resultados de pesquisas sistemáticas voltadas ao acúmulo crescente de conhecimento” (Davies, Nutley e Smith, 2000, p. 3) sobre o que funciona nas políticas públicas.

Em que pese a familiaridade no contexto estatal com os preceitos da racionalidade, técnica e eficiência carregados pelo EBPP, ainda pouco se explorou sobre como os burocratas percebem, interpretam, aceitam ou reagem consciente ou inconscientemente a eles. Sustentamos que a exploração do caso do Cadastro Único permite iluminar a existência de distintas compreensões e usos dos argumentos do EBPP, assim como revelar outros usos do Cadastro, para além dos usos técnico-instrumentais, como os usos sociais e políticos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art6>

2. Os autores agradecem o apoio da equipe do Cadastro Único, em especial José Roberto Frutuoso, e as críticas e contribuições de Elaine Cristina Lício, Roberto Rocha C. Pires e Denise do Carmo Direito.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

4. Integrante do grupo de pesquisa Repensando a Relação Sociedade e Estado (Resocie), do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB).

5. Professor de pós-graduação em história das ciências e das técnicas e epistemologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

6. Previsão disposta no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

7. Informações que vão desde dados de identificação de cada integrante da família, escolaridade, situação de trabalho e renda até características do domicílio familiar.

Vale destacar que o processo constitutivo do Cadastro Único acontece de forma imbricada à trajetória de implementação do Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003. Entendido por muito tempo como “o cadastro do Bolsa”, o Cadastro Único absorveu o legado de conceitos, regras e procedimentos do seu historicamente principal programa usuário. Merece destaque, nesse sentido, a escolha da renda como a principal perspectiva a ser enfrentada na questão de combate à pobreza,<sup>8</sup> escolha que impacta hoje as novas interações que emergiram na última década entre o Cadastro Único e os mais de vinte programas federais que passaram a utilizá-lo (Direito *et al.*, 2018; Direito e Koga, 2019).

De todo modo, diante dessa explosão interacional entre o Cadastro Único e os programas usuários, esta pesquisa busca analisar os diversos sentidos, valores e usos do Cadastro Único, a partir da ótica dos burocratas gestores desses diversos programas sociais. Esta análise é feita, assim, adotando o entendimento moderado de evidências<sup>9</sup> proposto nesta publicação por Pinheiro (2020).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A literatura clássica sobre instrumentos de políticas públicas foca, em geral, a análise da otimização da escolha dos instrumentos face a sua adequação ao problema público a ser enfrentado (Salomon, 2002). *Grosso modo*, esta abordagem parte de pressupostos sobre a objetividade e imutabilidade, tanto dos fins a serem alcançados como dos atributos do instrumento e da racionalidade. Ela assume também a capacidade dos atores no processo de mensuração dos benefícios das escolhas.

A presente proposta busca trazer a abordagem da instrumentação da ação pública que rejeita tais pressupostos funcionalistas. Em contrário, ela sustenta a existência de vínculos indissociáveis, de coconstrução entre o instrumento da ação pública e a própria ação pública, entendida esta não a partir de fronteiras institucionais, mas a partir das questões de quando, onde, como, de quem ela torna a vida mais fácil e de quem a paga. Os instrumentos então seriam constitutivos e constituídos em uma relação reflexiva com a ação social. Dessa forma, os instrumentos não são puramente técnicos e tampouco neutros. Eles carregam também sentidos e valores, razões decorrentes do mundo social e político, revelando “uma forma condensada de conhecimento sobre o controle social e a forma de exercê-lo”, além disso, “produz efeitos específicos, independentes dos objetivos [declaradamente] perseguidos, que acabam por estruturar as políticas públicas de acordo com suas próprias lógicas” (Lascoumes e Gales, 2007, p. 3, tradução nossa).

Ainda com o propósito de refletir sobre a instrumentação da ação pública, também mobilizamos a teoria ator-rede (TAR), pois entendemos que essa traz alguns conceitos centrais que nos permitem compreender como são justapostos, associados e mantidos elementos heterogêneos – coisas, pessoas, sistemas e ideias –, a fim de construir materialidades heterogêneas (Law, 1992), formando redes que instrumentam a ação pública processualmente a partir de multiplicidades relacionais.

8. Outros programas de transferência de renda, como o Prospera/Oportunidades no México, adotaram uma abordagem multidimensional da pobreza, considerando além do recorte de renda também o nível de acesso das famílias a serviços básicos como saúde, educação, assistência social, alimentação e habitação.

9. Na proposta do modelo moderado de Pinheiro (2020), “evidências são quaisquer instrumentos informativos usados pelos agentes públicos em suas decisões de políticas públicas, dada uma moldura contextual (...) Os pressupostos desse modelo também recomendam atenção aos limites do conhecimento social e aos diferentes graus de consolidação epistemológica das áreas de política. Como corolário, o modelo se abre à consideração de uma ampla gama de tipos, fontes, métodos e técnicas de evidências, inclusive as produzidas pelos diversos *stakeholders* no processo da política pública em questão. De forma alguma o modelo moderado reduz o significado de ‘evidência’ ao de ‘evidência científica’”.

Conforme destacado por Michael (2004), a TAR está orientada para a dinâmica relacional na qual emergem entidades híbridas que estão cada vez mais presentes em nosso cotidiano. Esses híbridos – ou, conforme propõe a TAR, esses “atores-redes” – resultam de traduções/translações e revelam possibilidades de traçar conexões em sua extensão. Para Latour (2012, p. 65), os mediadores assumem um papel central, uma vez que “transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos que supostamente veiculam”. Podemos entender o Cadastro Único, nesse sentido, como um mediador, e não como intermediário neutro e idealizado, dado que é um veículo que não só transporta, mas também modifica os significados e consequências das ações públicas no âmbito da política social.

Para Callon (2008, p. 308), a noção de tradução/translação relaciona-se à ideia de circulação, operando por agenciamentos múltiplos e dinâmicos de diferentes sociomaterialidades. O autor ainda observa que a questão central é a de “saber quais são os agenciamentos que existem e que são capazes de fazer, de pensar e de dizer, a partir do momento em que se introduz nestes agenciamentos, não só o corpo humano, mas os procedimentos, os textos, as materialidades, as técnicas, os conhecimentos abstratos e os formais etc.”. Dessa forma, o Cadastro Único pode ser entendido como uma inovação sempre aberta e situada, representando o “social acontecendo”, devendo ser analisado pelas sociomaterialidades na prática (Latour, 1999).

Ademais, Latour (2012) destaca que, no processo de tradução/translação, percebe-se algo novo no lado dos efeitos que não foram previstos pelas causas e, nesses descaminhos, ocorrem as transformações. Dessa forma, um instrumento de ação pública – como o Cadastro Único – não pode ser compreendido apenas pelo desenho e pelas escolhas feitas *a priori*, mas, também, pelos efeitos gerados.

Trabalhos recentes têm explorado o uso do Cadastro Único a partir de uma abordagem baseada na racionalidade instrumental. Como projeta o estudo de Barros, Carvalho e Mendonça (2009), por exemplo, o Cadastro Único pode servir a diversos usos instrumentais, tais como melhoria da focalização do PBF e outros programas sociais, geração de diagnósticos mais qualificados para adequação das intervenções sociais voltadas à redução da pobreza e das vulnerabilidades sociais e, ainda, para construções de indicadores e outros instrumentos de monitoramento dessas condições sociais e dos programas sociais.

Pesquisas empíricas também demonstram a ampliação das funções instrumentais do Cadastro Único, que deixou de ser utilizado apenas como o registro administrativo para a seleção dos beneficiários do PBF e passou a ser fonte de dados de mais de vinte programas federais e um número ainda desconhecido de programas estaduais e municipais em diversos processos, como o da seleção dos beneficiários, revisão e monitoramento desses programas (Direito *et al.*, 2016).

Contudo, outros trabalhos que utilizaram a abordagem TAR revelaram que a expansão do uso do Cadastro Único trouxe também efeitos ainda pouco discutidos na prática dos gestores públicos, como a estabilização dos significados de pobreza, família e renda (Feitosa, 2010; Bachtold, 2017). Estes trabalhos demonstram como esses significados, cruciais para a produção das políticas sociais, são formados em rotinas e processos específicos de cruzamento de bases de dados, atualização e averiguação cadastral, processos esses negociados e estabelecidos nas instâncias da burocracia estatal federal e distantes da realidade das pessoas que serão por eles atingidas (Feitosa, 2010; Bachtold, 2017). Demonstram, assim, que não há relação direta e simples entre o dado e a pessoa (Feitosa,

2010; Cukierman, 2011). Não existe um atributo de pobreza permanente e inerente às pessoas. A definição de pobreza é construída em processos e rotinas contínuos estabelecidos nos espaços burocráticos da administração federal.

### 3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A estratégia metodológica adotada nesta pesquisa foi a de análise de conteúdo de quinze entrevistas semiestruturadas, realizadas entre maio e junho de 2016,<sup>10</sup> com gestores federais de treze programas sociais federais<sup>11</sup> e do Plano Brasil sem Miséria (BSM) que faziam uso cotidiano dos dados e da rede de atendimento do Cadastro Único como recursos para a produção e coordenação desses programas sociais.

Sobre o perfil dos entrevistados, todos eram servidores ou funcionários públicos vinculados aos órgãos e às entidades responsáveis pela implementação dos programas e atuavam como pontos focais entre esses e a gestão do Cadastro Único.

### 4 ANÁLISE DOS DADOS

As entrevistas demonstraram uma predominância da racionalidade instrumental, própria da abordagem de PPBE, na fala dos entrevistados, quando perguntados sobre os usos e potenciais usos tanto dos dados como da rede de atendimento do Cadastro Único.<sup>12</sup>

Como já levantado por outras pesquisas (Direito *et al.*, 2016), o primeiro uso mencionado por todos os entrevistados foi aquele previsto na norma que criou o instrumento do Cadastro Único, o da seleção de beneficiários para os programas usuários. Também numa lógica mais instrumental, foi apontado um crescente uso de seus dados para fins de monitoramento dos programas sociais. Por meio de cruzamentos das bases dos beneficiários dos programas com os diversos dados fornecidos pelo Cadastro Único sobre esses indivíduos, os gestores das políticas relataram que puderam analisar a mudança dos perfis dos beneficiários, explorar potenciais públicos a serem atendidos, melhorar a focalização de seus programas (entrevista PBF), e até mesmo redefinir parâmetros dos programas (entrevistas Minha Casa Minha Vida – MCMV e BSM rural).

Percebemos na fala de vários gestores, no entanto, uma compreensão híbrida dos sentidos do Cadastro Único em que, ao mesmo tempo que buscam elementos objetivos para a resolução de problemas dentro da lógica mecânica e racionalista (como o processo de identificação dos beneficiários), também reconhecem as múltiplas interfaces com o Cadastro Único que permitiriam outros usos.

10. Vale destacar que o contexto analisado não corresponde ao contexto atual. Desde 2016, houve extinção de programas, como o Bolsa Verde, a criação e a inclusão de outros programas como de uso obrigatório do Cadastro Único, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que, dada a sua abrangência e volume de recursos, tem demandado grandes esforços das equipes envolvidas em sua inserção. Vários programas sofreram redução de benefícios e tiveram seu número de beneficiários reduzido, dadas as mudanças político-institucionais nos últimos quatro anos. Contudo, sustentamos que o argumento quanto à diversidade de usos do Cadastro Único só ganha força face à demonstrada transitoriedade dos contextos internacionais, justificando, assim, a análise em questão.

11. Em que pese a existência de mais programas federais usuários do Cadastro Único, foram consultados, nesta pesquisa, gestores dos treze programas que faziam uso sistemático dos dados do Cadastro Único para a gestão desses programas, quais sejam: *i*) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); *ii*) Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); *iii*) Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; *iv*) PBF; *v*) Identidade Jovem (ID Jovem); *vi*) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); *vii*) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); *viii*) Programa Facultativo de Baixa Renda (FBR); *ix*) Carteira do Idoso; *x*) Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE); *xi*) MCMV; *xii*) Telefonia Popular; e *xiii*) Programa Cisternas. Também foram entrevistados dois representantes da implementação do BSM.

12. O Cadastro Único provê não apenas dados, mas também uma rede municipal que atende as famílias de baixa renda para cadastramento e manutenção de suas informações nas bases de dados. Os programas usuários podem se utilizar dessas duas funções do Cadastro.

O relato do MCMV a seguir discorre sobre como os dados do Cadastro Único permitiram aos gestores compreender que as famílias nele inscritas não eram necessariamente famílias numerosas, mas que poderiam ter, em sua composição, pessoas em situações extremas de vulnerabilidade, como os beneficiários do BPC. O uso do Cadastro, neste caso, teria propiciado uma maior proximidade com a realidade das famílias cadastradas e oferecido aos gestores “evidências” para se contraporem a interesses distintos aos interesses do programa.

Nas regras que vão começar agora de composição familiar, a gente conseguiu fazer uma coisa maravilhosa, os benefícios continuados principalmente daquelas famílias que recebem algum benefício por deficiência, eles não são mais computados como renda familiar... o BPC. (...) Eu não posso onerar, por mais que seja um onerar pequeno, como qualquer tipo de validação para inclusão ou até mesmo para onerar ele de ser excluído porque a minha mãe mora comigo, mas minha mãe recebe o BPC e quando a minha mãe entra na renda dela com a minha, eu saio da faixa de R\$ 1.800,00 e não posso mais receber uma casa. E estou condenado a morar com a minha mãe, recebendo R\$ 1.400,00-R\$ 1.500,00 complementado pelo BPC da minha mãe, condenado a morar num quatinho aonde o banheiro está dentro do próprio quarto. (...) Então a gente conseguiu ter uma avaliação efetiva de uma questão que o mercado vinha muito apertar e perturbar a gente que era que a casa deveria ter três quartos, a casa deveria ter três quartos, “não dá para ser uma casa de dois quartos”. É lógico, porque cada metro a mais que eu construo, eu ganho a mais. A gente foi se basear aonde para descobrir como era a cara dessa família, para saber se precisava desse terceiro quarto? No Cadastro. No Cadastro, as famílias são pequenas. Então, as informações do Cadastro são extremamente importantes (entrevista MCMV).

Nesse mesmo sentido do hibridismo dos usos, outras entrevistas mencionaram espontaneamente a segunda finalidade normativa do Cadastro Único, a de integração de políticas públicas, como um uso ainda não concretizado, mas com potencial significativo. Tal finalidade, que pode ser identificada à economicidade e eficiência da produção do conjunto das políticas sociais, também é lembrada como uma forma de aclarar ou aprofundar o conhecimento acerca da realidade das famílias inscritas, para identificar novas demandas e possíveis novos programas. O trecho da entrevista BSM rural traz esta compreensão, conforme descrito a seguir.

E também percebe um potencial imenso que a gente não sabe usar do Cadastro que é o trazer de volta, não é só dizer se a família está ou não no Cadastro. Mas que família é essa, quantos membros tem, quantas crianças, para a partir daí a gente identificar que outras demandas aquele público tem que nos cadastros limitados de cada ministério não é possível captar. (...) Então, é isso, ele pode qualificar muito a demanda desse público para as demais políticas e qualificar esse público também para as políticas de outros ministérios (BSM rural).

Refletindo sobre usos não previstos originalmente na concepção do Cadastro Único, os entrevistados sinalizaram que, ao permitir ampliar a compreensão das condições de vulnerabilidade dessas famílias, o Cadastro também deu visibilidade a novas questões sociais e tornou-se meio para a garantia de direitos, tais como a legitimação do nome social<sup>13</sup> (entrevista ID Jovem) e a identificação e o retrato da realidade dos grupos populacionais tradicionais e específicos que não eram reconhecidos em suas especificidades antes do Cadastro Único (entrevistas BSM rural e ATER). Também foi

13. O Cadastro Único foi um dos primeiros registros administrativos a reconhecer o nome social na identificação de seus inscritos.

levantado, por um entrevistado, que o Cadastro, em contextos de instabilidade institucional, tornou-se um “garantidor da continuidade dos programas que o utilizam”<sup>14</sup> (entrevista PBF).

Em que pesem os efeitos positivos do uso Cadastro Único anteriormente apontados, as entrevistas também revelaram efeitos indesejados. Os testemunhos discorrem sobre a miríade de critérios, processos e significados que coabitam o contexto de sua utilização. Milhões de pessoas – considerando-se inclusive os próprios inscritos no Cadastro Único – e diversos mecanismos interagem no processo de mobilização desse instrumento (Direito e Koga, 2019). Ao longo dos anos de seu uso, o Cadastro se tornou um grande mediador das negociações entre os diversos significados e elementos que competem nesse processo contínuo de interação relacional. Ainda que nunca em caráter definitivo, o instrumento do Cadastro Único estabiliza conceitos em torno dos quais passam a gravitar ideias, valores e identidades, em meio a outros elementos, tais como práticas, que se integram às políticas públicas.

Conceitos fulcrais para a implementação das políticas sociais, como pobreza, renda, família e domicílio,<sup>15</sup> foram estabilizados em diferentes momentos no processo contínuo de translação/tradução do Cadastro Único e seus usuários. Desse processo, efeitos indesejados foram reportados, como a estigmatização da pobreza, a disseminação da lógica de desconfiança e controle, a impotência dos burocratas face às regras e aos procedimentos estatais, e a insegurança decorrente da assimetria nesses encontros entre os beneficiários e o balcão do Estado que envolvem a operação do Cadastro Único e dos programas sociais.

A entrevista com o Programa de Reforma Agrária destacou como a abordagem da rede de atendimento do Cadastro, ao invés de acalantar os assentados, pode agravar sua condição de insegurança.

---

14. Embora para alguns dos programas esse uso não tenha se materializado de fato, como é o caso do Bolsa Verde, que foi extinto dois anos depois, após ter sido drasticamente reduzido em 2017.

15. Vale reproduzir alguns dos conceitos principais definidos pelo Decreto nº 6.135/2007, em seu artigo 4º:

“ I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

II - família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I:

a) aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou  
b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos;

III - domicílio: o local que serve de moradia à família;

IV - renda familiar mensal: a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles percebidos dos seguintes programas:

a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;  
b) Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano;  
c) Programa Bolsa Família e os programas remanescentes nele unificados;  
d) Programa Nacional de Inclusão do Jovem - Pró-Jovem;  
e) Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência; e  
f) demais programas de transferência condicionada de renda implementados por Estados, Distrito Federal ou Municípios;

V - renda familiar *per capita*: razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.”

A dificuldade do pessoal do [Centro de Referência de Assistência Social] CRAS era exatamente isso, era que o cidadão não queria se identificar [como assentado], porque achava que prejudicava eles, a gente explicou... eles [rede de atendimento do Cadastro Único, CRAS], tinham que fazer outra abordagem, a maneira como estavam abordando não estava correta. “Você é assentado?” “Não, não sou. Tirar o que de mim? Nós não tem nada”. Mas antes de abordar, [deviam] explicar para que servia, para que eles estavam ali, o porquê, pa, pa, pa... aí eles relaxam e entendem... são umas pessoas tão humildes, a gente tem que ver que a nossa base é muito humilde... dá uma dó quando eles vêm falar com você, chega, vêm tremendo... achando que a gente é o todo-poderoso...” (entrevista Programa de Reforma Agrária).

A entrevista com os serviços da assistência social ilustra os efeitos do estigma social e do medo do controle, conforme a seguir descrito.

Tem outra questão também que a gente já recebeu por *e-mail*, (...) do pessoal dos idosos que não queriam se cadastrar no CadÚnico, porque aí tem a questão do estigma social. Do tipo “eu não quero ser colocado no cadastro do Bolsa Família”. A gente já recebeu técnicos falando “como eu consigo trabalhar com esses idosos que têm resistência porque não querem?” (...) “Eu tenho dinheiro e não quero ser esse pessoal do Bolsa”. Tem esse estigma social. Tem alguns que não querem por isso, mas tem aqueles que não querem porque têm medo de perder a aposentadoria, ou algum outro benefício, por entrar no CadÚnico. Aí tem essa resistência. É uma questão cultural também. Eu vou dar os meus dados? Esse monte de coisas que vocês querem saber? (entrevista SCFV).

Por fim, ressaltamos um último aspecto que merece atenção, pela sua praticamente ausência nas entrevistas. Trata da voz e do lugar dos próprios inscritos na dinâmica interacional de funcionamento e uso do Cadastro Único. À época das entrevistas, as famílias não tinham sequer acesso aos sistemas informacionais que reportavam seus dados às esferas governamentais. Os inscritos no Cadastro Único eram, de fato, os elementos de mais baixa interação e influência na dinâmica implementadora. Embora vários entrevistados tenham vislumbrado fortemente o uso do Cadastro Único para se aproximar da realidade dos inscritos, não foi mencionado qualquer contato direto na dinâmica de operação do Cadastro Único. Isso não quer dizer que os entrevistados não tenham tido contato, em suas atuações profissionais e pessoais, com os beneficiários dos programas que conduziam. Este não era o objeto deste estudo. Mas o estudo demonstrou que, no processo de uso e mobilização do Cadastro Único, as “famílias do Cadastro” não eram diretamente ouvidas ou percebidas. Reflexivamente, percebemos também um grande desconhecimento dessas famílias acerca do próprio significado do Cadastro Único, como fica claro nas falas dos programas de Reforma Agrária e Carteira do Idoso.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sustentamos que as perspectivas da instrumentação da ação pública e da TAR permitiram iluminar aspectos dos usos do Cadastro Único que não seriam passíveis de consideração a partir de uma abordagem restrita à lógica da racionalidade instrumental.

Não se pode desprezar o fato de que o Cadastro Único permitiu a implementação de diversas ações sociais que trouxeram mudanças significativas à realidade das famílias pobres brasileiras. Muito se avançou para a produção de evidências, no sentido moderado, que pudessem dimensionar e direcionar a ação pública. Em alguma medida, reduziu-se o distanciamento entre a realidade dos beneficiários e a percepção dos burocratas e instrumentos estatais que definem os rumos das políticas sociais. Contudo, essa distância ainda é enorme, e nunca será ínfima, dado que os burocratas e os

instrumentos estatais também são carregados de valores, crenças, experiências, trajetórias, em geral, distantes dos carregados na também multiplicidade de condições de pobreza.

Retomando a ideia de Latour (2012, p. 65), entendemos o Cadastro Único como *mediador*, uma vez que “transforma, traduz, distorce e modifica o significado ou os elementos que supostamente veiculam”. Para além de se constituir em um veículo neutro e idealizado, o Cadastro Único também modifica os significados e as consequências das ações públicas no âmbito da política social. Nesse sentido, entendendo-o como elemento construído de maneira situada e coletiva, argumentamos que o seu uso, conforme elencado em algumas das entrevistas, não pode ser tomado como dado ou apenas da leitura do oficial – como, por exemplo, da legislação que o institui –, mas, sim, deve ser compreendido dentro da rede relacional dos diversos elementos heterogêneos – burocratas, usuário, instrumentos tecnológicos – que a compõem. Isso nos permite, portanto, alargar a noção usualmente utilizada de evidências, a qual, em termos gerais, leva em consideração dados produzidos por instituições oficiais, especialmente acadêmicas. É preciso compreender que as evidências não possuem força e legitimidade por si só, mas, especialmente, quando são mobilizadas por diferentes públicos que as reconhecem como legítimas em uma determinada disputa ou situação. É importante, portanto, ter uma lente analítica que permita compreender como na relação e na articulação entre esses diferentes agentes algumas evidências desfrutam de maior validade social em um determinado momento, aceitando o caráter efêmero deste reconhecimento, dado que uma rede é sempre marcada pela transitoriedade.

## REFERÊNCIAS

- BACHTOLD, I. V. "**Precisamos encontrá-los!**" Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 jun. 2007.
- CALLON, M. Dos estudos de laboratório aos estudos de coletivos heterogêneos, passando pelos gerenciamentos econômicos. **Sociologias**, v. 10, n. 19, p. 302-321, 2008.
- CUKIERMAN, H. L. Abrindo mão da polarização entre o técnico e o social/cultural. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 6, n. 2, p. 211-219, 2011.
- DAVIES, H.; NUTLEY, S.; SMITH, P. Introducing evidence-based policy and practice in public services. *In*: DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S.; SMITH, P. **What works?** Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press, 2000. p. 1-11.
- DIREITO, D. *et al.* **O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais**. [s.l.]: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016.

\_\_\_\_\_. As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersetorialidade de políticas públicas. *In*: XIMENES, D. (Org). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília. ENAP, 2018.

DIREITO, D.; KOGA, N. A relational approach for policy tools investigation: the case of social policies integration through the Brazilian single register. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 4., 2019, Montreal. Montreal: IPPA, 2019.

FEITOSA, P. H. F. **O cidadão codificado**: a digitalização da cidadania bancos de dados de interesse público. Rio de Janeiro: COPPe, 2010.

LASCOURMES, P.; GALES, P. le. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, 2007.

LATOUR, B. On recalling ANT. *In*: LAW, J.; HASSARD, J. (Ed.). **Actor-network theory and after**. Oxford: Blackwell Publisher, 1999.

\_\_\_\_\_. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: EDUFBA, 2012.

LAW, J. Notes on theory of the actor-network: ordering, strategy and heterogeneity. **Systems Practices**, v. 5, n. 4, p. 379-393, 1992.

MICHAEL, M. On making data social: heterogeneity in sociological practice. **Qualitative Research**, v. 4, n. 1, p. 5-23, 2004.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2020. (Texto para Discussão, n. 2.554).

SALAMON, L. **The tools of government**: a guide to the new governance. New York: Oxford University Press, 2002.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CALLON, M. The role of hybrid communities and socio-technical arrangements in the participatory design. **Journal of the Center for Information Studies**, v. 5, n. 3, p. 3-10, 2004.

