

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 17 – O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS E A CONFIGURAÇÃO DA POBREZA: ANALISANDO A CONSTRUÇÃO DE EVIDÊNCIAS A PARTIR DA TEORIA DO ATOR-REDE
<b>Autores(as)</b>	Natália Massaco Koga Rafael Viana Bruno Gontyjo do Couto Isabella de Araujo Goellner Ivan da Costa Marques
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo17">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo17</a>

<b>Título do livro</b>	POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS
<b>Organizadores(as)</b>	Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Janine Mello Maurício Mota Saboya Pinheiro
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-032-5
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS E A CONFIGURAÇÃO DA POBREZA: ANALISANDO A CONSTRUÇÃO DE EVIDÊNCIAS A PARTIR DA TEORIA DO ATOR-REDE

Natália Massaco Koga<sup>1</sup>  
Rafael Viana<sup>2</sup>  
Bruno Gontyjo do Couto<sup>3</sup>  
Isabella de Araujo Goellner<sup>4</sup>  
Ivan da Costa Marques<sup>5</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Estudos recentes têm apontado um uso expressivo dos registros administrativos como fontes de informação para a atuação dos burocratas federais brasileiros (Enap, 2018; Koga *et al.*, 2020; Oliveira e Menke, 2020). Tais registros são construídos pelas burocracias estatais, em dinâmicas internas próprias, como uma forma de traduzir o contexto social para dentro do aparato estatal. Desta forma, eles conformam a maneira pela qual burocratas e organizações públicas enxergam a sociedade e os problemas sociais e, portanto, produzem as políticas públicas.

Este capítulo aborda o caso de um desses registros administrativos em suas dinâmicas interacionais no interior da administração federal. Trata-se do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), criado em dezembro de 2001, que hoje reúne um amplo espectro de informações socioeconômicas de cerca de 29 milhões de famílias brasileiras com rendimento *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo.<sup>6</sup>

Conforme o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o Cadastro Único traz em sua previsão normativa vigente o caráter de instrumento de políticas públicas para duas finalidades principais: i) criar um público-alvo pela “identificação e

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <natalia.koga@ipea.gov.br>.

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

3. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail*: <bruno.gontyjo@ipea.gov.br>.

4. Pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea. *E-mail*: <isabella.goellner@ipea.gov.br>.

5. Professor do programa de Pós-graduação em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (HCTE/UFRJ).

6. Dado extraído do VisData, aplicativo disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, disponível em: <<https://bit.ly/3B3NYuS>>.

caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários”; e ii) articular políticas públicas pela “integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público” (Brasil, 2007).

O processo constitutivo do Cadastro Único acontece imbricado à 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. Contudo, hoje, após mais de vinte anos de sua criação, o Cadastro Único é operacionalizado e utilizado por uma multiplicidade de atores da administração federal que afetam e são igualmente afetados por esse artefato informacional.

A escolha do Cadastro Único é justificada por sua abrangência, longevidade e intensidade de seu uso pela burocracia federal, o que permite explorar vários aspectos da dinâmica interacional-informacional da administração federal. 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), a visibilização de questões sociais, a criação de identidades e, até mesmo, a estigmatização da pobreza e a disseminação da desconfiança entre o Estado e os indivíduos cadastrados (Koga, Viana e Marques, 2020).

Como argumentado em estudo prévio (Koga, Viana e Marques, 2020) e dialogando com o modelo moderado de evidência de Pinheiro (2020), sustentamos que o Cadastro Único não é mera fonte de evidências técnico-instrumentais, mas sim um instrumento técnico-político-social.

Os estudos anteriormente mencionados demonstram como 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 distantes das pessoas que esses próprios processos têm em vista (Feitosa, 2010; Bachtold, 2017). Mostram, 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 e estabelecidos nos espaços burocráticos da administração federal.

Nesta pesquisa buscamos continuar explorando a dinâmica interacional-informacional da burocracia federal ao redor do Cadastro Único. Nosso intento, que esperamos deixar mais claro adiante, é identificar apreensões e compreensões da pobreza que sejam coletivamente pensáveis e politicamente discutíveis com a materialidade das redes que configuram o Cadastro Único.

O capítulo se divide em sete seções, incluindo esta introdução. A seção 2 traz uma síntese do debate sobre a conceituação da pobreza quando da formulação inicial do Cadastro Único e do PBF. A seção 3 apresenta a estratégia metodológica adotada no estudo. A seção 4 traz a problematização debatida na literatura da conceituação da pobreza por meio da renda e levanta questões sobre o processo de significação da pobreza por meio do uso do Cadastro Único. A seção 5 apresenta a discussão e as chaves analíticas da abordagem da teoria ator-rede (TAR), as quais serão mobilizadas na seção 6 para a análise do material empírico. Por fim, a seção 7 apresentará as principais considerações extraídas do estudo, especialmente para o debate sobre evidências nas políticas públicas.

## 2 CONCEITUAÇÕES DA POBREZA

Como descreve Tomazini (2017), três principais comunidades epistêmicas disputavam no Brasil, nos anos 1990 e início dos anos 2000, a orientação do debate sobre a formulação do PBF, quais sejam, a da *renda incondicional*, a do *capital humano* e a da *segurança alimentar*. De forma resumida, podemos dizer que as três comunidades partiam de compreensões distintas acerca da origem da pobreza e, portanto, sustentavam formas distintas para atacá-la.

A primeira visão, ligada ao projeto de renda mínima encabeçado pelo então senador Eduardo Suplicy, partia da compreensão da pobreza como um resultado da violação do direito dos cidadãos em dividir a riqueza nacional. Portanto, defendia a distribuição universal de uma renda básica a todos os indivíduos e se opunha a condicionais incluídas nos programas de combate à pobreza e à focalização a segmentos específicos da população. A segunda visão entendia que a explicação fundante para a pobreza estaria na insegurança alimentar. A fome limitaria a capacidade de aprendizagem e de produtividade do indivíduo, assim como afetaria sua saúde. Além de entender o direito ao acesso à alimentação como um elemento central para o programa de transferência de renda em questão, enxergava-se que este deveria ser implementado com as medidas para promoção de transformações sociais mais amplas, como a reforma agrária, e a mudança da matriz produtiva de alimentos no Brasil, por meio do apoio à agricultura familiar. Por fim, a terceira visão *pró-capital humano* associava às causas da pobreza a incapacidade de geração de renda. Portanto, o foco deste entendimento estaria em complementar – e não substituir – os esforços individuais a fim de quebrar o ciclo intergeracional de transmissão da pobreza, originário da privação do conhecimento educacional e do acesso à saúde, que tornaria estes indivíduos menos produtivos (Tomazini, 2017).

Como bem detalhado por Moura (2013), elementos dessas três visões são percebidos nos embates das primeiras reuniões, ocorridas em 2003, da Câmara de Políticas Sociais (CPS), espaço de articulação e integração entre os órgãos responsáveis

pelas políticas sociais federais no início do primeiro governo Lula. E os elementos que predominaram no embate conceitual que fundamentou a criação do PBF e, portanto, delimitou a atuação inicial do Cadastro Único foram os mais próximos à terceira visão, isto é, concebendo o PBF como um programa de transferência de renda voltado à população de baixa renda a ser concedido por meio do cumprimento de condicionalidades educacionais e da saúde. Associada a essa visão, também pôde-se perceber nos embates sobre a formulação do programa um forte apelo à racionalização, à redução de desperdícios de recursos e à eficiência na gestão.

Reconhecendo esse debate inicial, é possível compreender, então, a formulação dos normativos do Cadastro Único que o previam, e ainda o preveem, tanto como instrumento de identificação, por meio da renda dos beneficiários de programas sociais, quanto como ferramenta de integração de programas sociais, dividindo com o PBF a missão de lidar com o problema da fragmentação e sobreposição de políticas públicas. Estas previsões normativas sintetizam os entendimentos e as preocupações existentes na criação do Cadastro Único e do PBF.

Vale mencionar que o Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, que criou o Cadastramento Único e antecedeu os debates do PBF, embora não mencionasse os termos *pobre* ou *pobreza*, também não mencionava o critério renda. Restringia-se apenas a prever a obrigatoriedade do uso do formulário por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados de caráter permanente do governo federal. À época, o formulário era um documento com quatro páginas e apenas algumas dezenas de questões referentes à identificação do domicílio e da família, à qualificação escolar e profissional e à renda. Contudo, os objetivos de identificação de beneficiários e de integração de ações para a coleta de dados e informações para uso dos diversos programas sociais já eram previstos por tal norma.

O Decreto nº 6.135, vigente desde 27 de junho de 2007, e, portanto, formulado após a criação do PBF, também não traz os termos *pobre* ou *pobreza*, mas especifica os critérios para a *inscrição* no Cadastro Único por meio da renda. Traz, assim, os conceitos de *família de baixa renda* (aquela com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo; ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos); de *domicílio* (o local que serve de moradia à família); e de *renda familiar mensal* (a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, não sendo inclusos no cálculo aqueles percebidos por programas sociais específicos). Ademais, retoma o critério de inclusão pela renda quando trata das duas finalidades. Atualmente, o formulário principal do Cadastro Único possui 34 páginas e dois formulários suplementares. Além da ampliação do detalhamento dos blocos de domicílio, da composição familiar, da escolaridade, do trabalho e da remuneração, a versão atual do formulário do Cadastro Único permite ainda a identificação de dezesseis grupos populacionais

tradicionais e específicos (GPTEs), assim como coleta informações adicionais sobre outras condições, como a de moradia de pessoas em situação de rua e a vinculação dos inscritos em programas e serviços federais.

### 3 ABORDANDO O CADASTRO ÚNICO: ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Aproximando-se das redes que configuram o Cadastro Único, esta pesquisa adotou duas fontes de dados. A primeira trata-se de registros documentais oficiais, produzidos pela administração federal, sobre a trajetória de criação e as mudanças operacionais do Cadastro Único, a saber: os Relatórios de Gestão do período 2004-2019 e as Auditorias Operacionais do Tribunal de Contas, realizadas em 2003, 2006, 2009 e 2016. A segunda fonte refere-se a entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores públicos federais que operacionalizaram e utilizaram o Cadastro Único a partir de diferentes áreas de atuação nas políticas sociais. A seleção dos entrevistados buscou abranger a maior diversidade possível de perspectivas identificadas no interior na administração pública federal à medida que a técnica de bola de neve apontava novos perfis de burocratas federais que participavam do funcionamento e da modelagem reflexiva do Cadastro Único. Foram analisadas tanto entrevistas previamente realizadas em diferentes momentos da construção e funcionamento do cadastro, como novas entrevistas que se mostraram relevantes para reconstituição de um período ou esclarecimento de uma relação entre o Cadastro Único e o significado da pobreza para as políticas sociais.

Foram analisadas as entrevistas realizadas nos períodos e com os perfis de burocratas a seguir destacadas.

- 1) Doze entrevistas com servidores federais que atuavam em quatro principais políticas usuárias do Cadastro Único, essas realizadas em três períodos diferentes: entre março e junho de 2016, entre janeiro e junho de 2018 e em fevereiro de 2019. Vale esclarecer que não analisamos todas as interações entre o Cadastro Único e as mais de duas dezenas de programas usuários retratados em outros trabalhos (Direito e Koga, 2020; Koga, Viana e Marques, 2020). Nesta análise, focamos em analisar as interações com os programas usuários de maior magnitude em termos de inscritos e de recursos despendidos, e que também foram mencionados nas entrevistas de 2021 como as que tiveram agenciamentos mais expressivos para a estabilização ou desestabilização de práticas e conceitos do cadastro. Além do próprio PBF, como mencionado anteriormente, também foram examinadas as relações com o programa Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), que foi o primeiro programa depois do PBF que buscou utilizar o Cadastro Único de forma estrutural e que permanece sendo um dos programas com um maior número de inscritos no cadastro; o programa

Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009 na gestão Lula e fortalecido na gestão Dilma Rousseff como a marca das políticas sociais daquela gestão; e, por fim, o programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC), um dos principais benefícios de assistência social criado em 1993 que passou a ter uso obrigatório do Cadastro Único apenas em 2016.

- 2) Seis entrevistas realizadas com oito entrevistados,<sup>7</sup> entre março e abril de 2021, com os seguintes perfis de servidores federais: dois entrevistados, que participaram da gestão do Cadastro Único por mais de dez anos; um servidor, que participou e participa da gestão atual do Cadastro Único desde 2008; um servidor, que atuou na gestão da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério da Cidadania e participou de interlocuções relacionadas a gestão e uso dos dados do Cadastro Único; três auditores do Tribunal de Contas da União (TCU), os quais participaram e participam de avaliações externas do Cadastro Único; e um auditor da Controladoria-Geral da União (CGU), que participou e participa da avaliação interna do Cadastro Único.

Vale destacar que os burocratas de médio escalão, isto é, os servidores ocupantes de cargos de direção e assessoramento (DAS) e cargos correlatos formam grande parte do perfil dos entrevistados, uma vez que, como a literatura já aponta, estariam entre aqueles que exercem com maior frequência o papel de intermediação dos fluxos informacionais dentro do Estado ao atuarem como “agentes de integração, articulação, coordenação e produção de coerência, exercida por meio da gestão de suas interações laterais e verticais com variados atores governamentais” (Pires, 2018, p. 201). Outro destaque merece ser feito quanto ao perfil dos servidores dos órgãos de controle que foram entrevistados por terem sido mencionados tanto na literatura (Vieira, 2011; Bachtold, 2017) como na análise documental e nas entrevistas realizadas como tendo tido participação no processo de faziamento e refaziamento do Cadastro Único.

#### 4 POBREZA E RENDA

Como apontado por Soares (2009), o Brasil não conta com uma *definição oficial* de pobreza, isto é, com uma linha ou metodologia oficial a ser adotada por todas as políticas públicas ou mesmo pelas pesquisas oficiais. Isto quer dizer que alguns dos que são considerados pobres para algumas políticas públicas ou pesquisas podem não o ser para outras (Soares, 2009). A criação e a atuação de *instrumentos informacionais* como o Cadastro Único são imprescindíveis para a boa administração da diversidade da pobreza.

---

7. Uma das entrevistas foi realizada com três entrevistados simultaneamente.

Em que pese a existência de outros *instrumentos informacionais* que sustentam, até há mais tempo, a construção do conhecimento sobre pobreza no Brasil – tais como os dados e as análises geradas a partir das estatísticas produzidas pelo Censo Demográfico e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, há que se reconhecer que a ampliação do uso do registro administrativo do Cadastro Único tornou-o, ao longo das últimas duas décadas, um dos principais meios pelos quais a pobreza ganha forma e torna-se coletivamente pensável, constituindo uma base material para a negociação de políticas sociais federais brasileiras.

Podemos dizer que o Cadastro Único se afirmou nessa posição, de dar forma à pobreza, em função de dois fatores. O primeiro diz respeito à cobertura do cadastro que, por buscar abarcar tanto uma totalidade dos pobres do país como uma diversidade cada vez maior de quesitos que o caracterizariam, passou a ser reconhecido, ao menos entre a burocracia produtora das políticas sociais, como o censo da pobreza. O segundo fator trata, em termos que logo ficarão mais claros, da frequência de suas *idas à pobreza*; ou seja, a atualização a cada dois anos de seus dados contribuiu para tornar o Cadastro Único o *instrumento informacional* mais utilizado entre os programas sociais que dizem respeito à pobreza.

Dada a relevância do Cadastro Único como artefato informacional da pobreza nas políticas sociais, sustentamos que a busca por momentos de estabilização ou desestabilização de significados e práticas ao longo de sua trajetória pode contribuir para compreender o processo de significação da pobreza na perspectiva da administração federal brasileira.

A literatura especializada reconhece distintos entendimentos e meios de operacionalização da pobreza. Como explica Soares (2009), uma distinção inicial trata da concepção da pobreza como suficientemente retratada pela insuficiência de renda ou como um fenômeno multidimensional que demanda a observação de outros fatores. Para esta última visão, o caminho para a operacionalização do conceito é a construção de índices que incluam dimensões não monetárias, como já experimentado em programas de transferência de renda em outros países como o México.

Quanto à primeira visão, outras concepções derivam do entendimento inicial de que a renda seria suficiente para identificação da pobreza. Uma primeira distinção seria quanto à compreensão de que a condição de pobre seria absoluta ou seria variável em relação à renda da sociedade. No caso do entendimento da pobreza como conceito absoluto, há ainda diferenças quanto ao que seria a referência para a delimitação dessa insuficiência. Poderia ser, por exemplo, a necessidade da alimentação, como adotado pela Bélgica ou por Bangladesh. Ou poderia ser definida por uma linha oficial de pobreza, como o salário mínimo no Brasil ou o valor de



US\$ 1,90 por dia adotado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU). Ou, ainda, há a posição de que essa condição absoluta só pode ser definida por quem a vivencia (Soares, 2009).

Diversas pesquisas retratam com grande detalhamento o histórico da concepção da pobreza como um novo elemento no sistema de proteção social brasileiro (Vieira, 2011; Moura, 2013; Jaccoud, 2009; Tomazini, 2017). No entanto, neste estudo buscamos identificar as configurações da pobreza que transitaram ao longo da operacionalização do Cadastro Único.

Como já mencionado na seção 2, a partir das disputas conceituais à época da criação do PBF e dada a vinculação instrumental do cadastro ao PBF, prevaleceu nas instruções normativas do Cadastro Único o conceito de pobreza vinculado à renda. As entrevistas puderam informar que, entre as distintas formulações de linha de pobreza, adotou-se, desde o início da existência do cadastro, a concepção da pobreza absoluta estabelecida oficialmente, mas com paridade inicial relacionada à necessidade alimentar.

Ademais, a análise das entrevistas e dos documentos oficiais nos permitiu observar que o conceito formal de pobreza anteriormente descrito, vinculado à escassez de renda, não foi alterado e, aparentemente, nem mesmo chegou a ser em algum momento contestado diretamente/conscientemente pelos servidores federais que utilizam e interagem com o Cadastro Único. Os embates conceituais candentes durante a formulação do PBF parecem hoje discussões distantes e são pouco lembrados ou conhecidos por quem utiliza o Cadastro Único.

Para a continuidade a esta análise, levantamos as seguintes questões: por que não houve embates conceituais sobre a pobreza após o momento inicial de formulação do PBF e do Cadastro Único? Seria porque este debate perdeu relevância (ao menos entre a burocracia federal)? Ou porque não existem hoje outras perspectivas de pobreza concorrentes? Ou, ainda, porque entes informacionais, como o Cadastro Único, atuam como mediadores/tradutores/controladores em um processo de estabilização desse significado dentro do aparato estatal, inibindo questionamentos sobre seus conceitos formais? Ou, ainda, porque talvez existam divergências dentro da burocracia federal, mas estas não se manifestam de forma direta ou consciente, mas por meio justamente dos agenciamentos múltiplos que constituem esses entes intermediários?

Enfim, qual seria a configuração da pobreza presente no Cadastro Único? A TAR ajuda-nos a compreender que o processo de estabilização de uma configuração não é linear ou definitivo e, também, não é produzido apenas por quantificações e processos decisórios embasados no conhecimento formal acumulado, mas que a pobreza se configura em processos interacionais de uso do Cadastro Único por diferentes entes em contextos e tempos distintos. Na seção 5, buscaremos explorar

estas perguntas a partir do exercício de nos aproximar da dinâmica do ator-rede Cadastro Único.

## 5 CONCEITOS E DUAS, TRÊS OU MAIS PALAVRAS SOBRE A TEORIA ATOR-REDE

A TAR não é propriamente uma teoria, é uma ferramenta cognitiva. Ela nos habilita a transpor uma divisão fundante da criação de conhecimento moderno: não se mistura a pesquisa sobre o mundo das *coisas em si* – os átomos, as moléculas, os astros... a natureza – com a pesquisa sobre o mundo dos *humanos entre si* – os direitos, a pena de morte, a política... a sociedade (Latour, 1994; 1997; Latour e Woolgar, 1997). Por força desse divisor, conhecimentos sobre átomos e sobre democracia estão em mundos à parte. Capacitando os pesquisadores a perscrutar as relações que vinculam, em exemplo robusto, o comportamento de partículas subatômicas de alta energia (mundo das coisas em si, física) a esquemas de financiamento de pesquisa nos Estados Unidos e no Japão (mundo dos humanos entre si, política) na segunda metade do século XX, transpondo esse grande divisor, a TAR é também uma ferramenta ontológica e epistemológica (Traweek, 1988).

A entidade *pobreza* se configura na natureza ou na sociedade? Na abordagem ator-rede, as entidades que compõem o mundo são configuradas sempre provisionalmente como uma justaposição de elementos heterogêneos que atravessam o divisor natureza *versus* sociedade. Essas configurações são materializadas a partir de “inscrições” sobre as quais se trabalha em “centros de cálculo” (Latour, 1997). De modo geral, uma *inscrição* é um traço, uma pegada, uma marca decorrente do encontro de algo que não se vê com algo que permanece e pode ser visto: a pegada de um homem que passou pela areia; as impressões digitais no trinco de uma porta; as marcas que a população deixa no encontro com o formulário-entrevistador do IBGE; a condensação da trajetória de uma partícula em uma câmara de bolha em um laboratório de física etc. As inscrições podem, combinando-se, passar de ordem N para ordem N + 1. Por exemplo, um mapa mostrando como se distribuem cartograficamente as casas dos doentes é uma inscrição de ordem N + 1 do encontro de uma pandemia com uma cidade, feita a partir de duas inscrições de ordem N, o mapa da cidade e a uma lista dos endereços dos doentes, que neste exemplo seriam inscrições de ordem N.

Bachtold (2017) descreve magistralmente “idas a campo” em que as equipes municipais/locais do Cadastro Único fazem chegar a Brasília (um centro de cálculo) os elementos móveis, estáveis e combináveis denominados “inscrições” (Latour, 1997). A cada ida a campo, a equipe traz inscrições, ou seja, marcas, por exemplo, respostas ao formulário e possivelmente outras anotações/impressões feitas pela entidade *pobreza* nos *inscritores*, que no caso são a equipe e seus instrumentos (formulários e blocos de anotações). No centro de cálculo, as inscrições (respostas

no formulário) podem ser transcritas, classificadas, selecionadas, combinadas e tabeladas, gerando, por assim dizer, inscrições de segunda ordem, as quais, por sua vez, podem ser incorporadas em novos instrumentos (novos formulários) para subsequentes idas a campo. É nesse processo de construção que o ator-rede Cadastro Único atua, sempre em conjunto com outros atores-rede, fazendo a entidade *pobreza* emergir no nosso universo como algo sobre o qual podemos pensar, discutir e agir racional e coletivamente. O que não produz *inscrições* não tem como chegar ao Cadastro Único e não fará parte da *pobreza*. Como as inscrições são produzidas no encontro de algo que não pode ser visto (a entidade *pobreza*) com os inscritesores, vem para o primeiro plano a importância das decisões sobre o que incluir ou excluir nos inscritesores. Para Brasília, como centro de cálculo, a entidade *pobreza* não tem outra materialidade a não ser a materialidade do Cadastro Único.

Fazendo uma simplificação, os conceitos transitam entre os centros de cálculo e atuam a partir deles, onde costumam ser elaborados. No caso do Cadastro Único, os conceitos que teorizam a *pobreza* são incorporados nos *inscritesores* (formulários, sistemas informacionais, recomendações e notas técnicas), que são os instrumentos que equipam cada movimento com a missão de *encontrar a pobreza*. Digamos que, para cada busca de novas inscrições, os conceitos oriundos de inscrições prévias estão incorporados nos instrumentos do movimento. Ao completar-se no centro de cálculo, cada movimento traz novas inscrições, que são elementos que proporcionam oportunidades de refinamento, confirmação, modificação ou mesmo rejeição dos conceitos anteriores a ele. Essa base material, justaposta a outros elementos, que podem inclusive ser externos a esse ciclo de repetidos movimentos de busca de novas inscrições e construção de novos equipamentos, atua, se não determina, as mudanças nos conceitos colocados em cena para explicar a “pobreza”.<sup>8</sup>

### 5.1 Vamos aonde a pobreza está? Mas onde está a pobreza?

*Chegar aonde a pobreza está é abrir um caminho que,  
ao ser percorrido, constrói seu destino.*

Reconhecer o processo de aquisição de um conhecimento como um processo de subsequentes viagens a campo e análises do que é obtido no campo nos ajuda a reconhecer que a *pobreza* que vamos encontrar não é algo que *está lá* como um objeto ou uma situação isolável, mas sim algo, *objeto* ou situação, que vai adquirindo uma forma em sua própria interação conosco nessas sucessivas viagens a campo e análises em nosso centro de cálculo. Não existe, portanto, uma *realidade*

---

8. Ao falar de movimentos, estamos nos referindo à busca de novas inscrições por diversos meios adotados pelos agentes e instrumentos do Estado. Embora tenham acontecido visitas de campo das quais participaram servidores federais, especialmente no período da estratégia de busca ativa, estes movimentos deram-se e dão-se primordialmente por meio dos formulários e do sistema informatizado do Cadastro Único, ou seja, não em encontros presenciais entre o centro de cálculo e os pobres. A respeito da busca ativa, ver nota de rodapé n. 12 deste capítulo.

da *pobreza* como algo que está lá, *a priori*, independentemente de quem queira conhecê-la e agir sobre/com ela e sobre a qual poderíamos falar e tomar decisões coletiva e racionalmente.

Metáforas como *chegar aonde a pobreza está* são muito úteis para mobilizar as pessoas e podem ir muito longe politicamente. Mas podem ser enganosas se tomadas como indicadoras da existência *a priori* de determinados lugares ou situações que podem ser descobertos e mapeados onde a “pobreza” pode ser encontrada como “em si mesma”, como em sua forma pura (Shapin, 2013). Podemos dizer que sem instrumentos informacionais, como o Cadastro Único, não teremos mais do que nossas vivências e opiniões pessoais sobre a pobreza e essas são muito difíceis de transitarem para um coletivo que queira agir de forma racional, como os servidores da burocracia governamental, justamente por não resultarem de um processo de múltiplas viagens (até “lá”) e análises (do que vem de “lá”) para sustentar racionalmente (com o auxílio da lógica) proposições que circulem entre os que querem agir (implementadores de políticas públicas e também organizações de beneficiários).

## 5.2 Todo conhecimento é situado e nenhum enquadramento abarca o mundo

Um resultado epistemológico dos estudos de ciências, tecnologias e sociedades (CTS, em português; STS, em inglês) das últimas décadas é que todo conhecimento é situado, isto é, todo conhecimento se configura em um enquadramento. E todo enquadramento tem transbordamentos, ou seja, partes do mundo que não entram no enquadramento usado para configurar um conhecimento (Callon, 1998; Haraway, 1988; 2000). Não se enxerga um vírus sem um poderoso microscópio. Da mesma forma a pobreza é algo que não pode ser visto sem que, para isso, se construa um instrumento. Se bem construído, o conhecimento que esse instrumento nos proporcionará será válido e verdadeiro, no sentido de ser robusto e confiável, mas sempre estritamente dentro dos enquadramentos adotados em sua construção. Cabe ressaltar o caráter dinâmico dos enquadramentos e transbordamentos, pois, no universo aberto de possibilidades do mundo da vida, muitas opções de construção e acúmulo de conhecimento serão deixadas fora do mundo fechado de um enquadramento, por não serem relevantes ou preocupantes. Mas o que é e o que deixa de ser relevante ou preocupante varia no espaço e no tempo.

Daí a importância de focalizar especialmente os enquadramentos adotados na construção do Cadastro Único: das opções e das delimitações dos enquadramentos (renda, domicílio, família, transporte, acesso), do que entra ou deixa de entrar nos enquadramentos adotados no Cadastro Único, resulta mais do que a representação, resulta a própria constituição do que vem a ser a *pobreza na população brasileira*, como algo coletivo e racionalmente discutível.

### 5.3 Sobre políticas públicas baseadas em evidências

Notemos que a evidência, como algo que se dá a conhecer a alguém, somente continuará evidente nos enquadramentos (muitas vezes invisíveis ou inconscientes) em que se evidenciou. Para se coletivizar e tornar-se parte do conhecimento de um coletivo de pessoas e coisas, é preciso que esse coletivo compartilhe os enquadramentos da evidência. No mundo radicalmente especializado em que vivemos, o que é evidente para uma pessoa ou para os especialistas de um determinado campo pode estar longe de continuar sendo evidente quando apresentado a leigos ou a outros especialistas e é muitas vezes contestado. Isto resulta, muito prosaicamente, do fato de que especialidades diferentes geralmente adotam enquadramentos diferentes para seus fatos, teorias, objetos e sujeitos.

O exame rigoroso dos enquadramentos passa então ao primeiro plano quando se trata de políticas baseadas em evidências. A explicitação dos enquadramentos tem sempre limites, chegando aos limites da própria linguagem. Esse é um terreno movediço em que o político e o técnico se imbricam inextricavelmente. Os acordos só serão possíveis se preponderar entre as partes o entendimento de que as condições e as consequências dos enquadramentos foram suficientemente examinadas e ponderadas e de que, se algo não previsto se apresentar, será preciso novamente reunir as partes. Do contrário, cada desconfiança e cada controvérsia não terminará.<sup>9</sup>

A raiz latina de evidência (*e-videre*) nos lembra de trazer à tona o que está para ser visto. Mas nem tudo o que pode ser feito para trazer o que pode ser visto é feito. Políticas baseadas em evidências podem insistir em descrever, compilar e analisar experiências anteriores – o que aconteceu, com quais recursos, para quem, com qual resultado –, mas quando e se o fazem, o fazem necessariamente selecionando e estreitando a base do que pode vir a ser uma evidência. Principalmente é o que pode ser medido e gerenciado. Ao lançar sua rede baseada em evidências o mais amplamente possível, esse tipo de política insiste que tudo pode ser comparado, ao mesmo tempo em que seleciona cuidadosamente as unidades de comparação. Esse processo é uma prática que reduz e aplaina as contingências e as peculiaridades locais, constrói enquadramentos padronizados e os resultados são considerados mais “objetivos” (Nowotny, 2007). E o lado gestor ou gerencial dos *policy makers* enfatizam que *somente o que pode ser medido pode ser gerenciado*, invocando pragmatismo.

Há suficiente produção no campo dos estudos de CTS indicando que não se pode tratar as evidências como naturalmente *evidentes* e, sim, analisar em que

---

9. Vale o exemplo banal de um simples contrato de aluguel. Assim como o espaço e o tempo de uma negociação são sempre finitos, um contrato de aluguel de um apartamento também é. Ele pode ter uma, dez ou mil páginas, mas não mais. Então ele não poderá prever a infinitude de possibilidades do mundo da vida que ele não especificou. Se uma delas acontece, as partes poderão se reunir para refazer o contrato. Aqui são os advogados que têm mais antiga familiaridade com a aproximação do tema, os contratos contingentes.

enquadramentos elas aparecem como evidentes e se há acordo sobre as consequências desses enquadramentos (Nowotny, 2007; Moore e Stilgoe, 2009; Brandmayr, 2016; Al Dahdah, 2019; Lindén, 2020).

## 6 O ATOR-REDE CADASTRO ÚNICO: A DINÂMICA ENTRE OS MÚLTIPLOS INSCRITORES E INSCRIÇÕES NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Conforme destacado por Michael (2004), a TAR está orientada para a dinâmica relacional na qual emergem entidades híbridas – materialidades heterogêneas nas quais se justapõem e se associam coisas, pessoas, sistemas e ideias – 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 as consequências das ações públicas no âmbito das políticas sociais.

Para Callon (2008) a noção de tradução/translação relaciona-se à ideia de circulação, operando por agenciamentos múltiplos e dinâmicos de diferentes materialidades. 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. (Callon, 2008, p. 308).

Dessa forma, o Cadastro Único pode ser entendido como uma inovação sempre aberta e situada, representando o “social acontecendo”, devendo ser analisado pelas materialidades 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 e, nesses desca-minhos, ocorrem as transformações. Assim, um artefato informacional – como o Cadastro Único – não pode ser compreendido apenas pelo desenho e pelas escolhas feitas *a priori*, mas também pelos efeitos gerados.

Como discutido anteriormente, as inscrições são a tradução de heterogeneidades e eventos em diagramas, textos e artefatos diretamente utilizáveis, os quais, supõem-se, guardam relação direta com o que é traduzido. A produção de inscrições ocorre a partir de tecnologias de inscrição, chamados de “inscritores” (Latour e Woolgar, 1997), que possibilitam que eventos possam ser móveis, comparáveis, duráveis e tratáveis, convertendo essas heterogeneidades em homogeneidades (Law,

1992). As possibilidades decorrentes dessa interação têm importantes implicações para o funcionamento prático das relações de poder, na produção da política pública e para sua estabilização a partir da rede heterogênea que constitui o Estado e seus aparatos de governo, conforme será discutido a seguir.

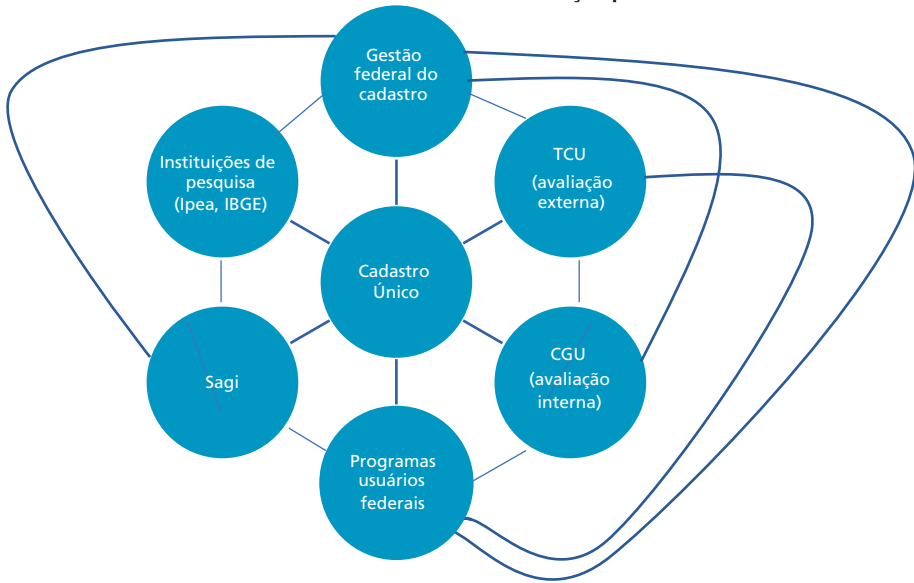
Nas entrevistas conduzidas e analisadas, buscamos traçar, em alguma medida, as dimensões desse ator-rede Cadastro Único. Este exercício, há que se assumir, será sempre imperfeito, dado o caráter dinâmico dos agenciamentos múltiplos e da arbitrariedade na definição de fronteiras entre os entes que atuam nessa rede. Contudo, entendemos que se trata de um exercício útil para aclarar o argumento de que o Cadastro Único não é um instrumento neutro e hermético, assim como para permitir explorar as dinâmicas interacionais entre distintas sociomaterialidades, percebendo que estas também produzem inscrições que, ao interagirem com as do cadastro, resultam em efeitos e transbordamentos muitas vezes não perceptíveis ou considerados.

A figura 1 explicita as distintas sociomaterialidades que atuam como parte do ator-rede Cadastro Único no âmbito da administração pública federal. Importante esclarecer que outros entes foram mencionados nas entrevistas como tendo relevância nessa dinâmica de ação do Cadastro Único. Entre eles estariam, principalmente, a gestão local do Cadastro Único, composta por uma rede de centros de cadastramento e atendimento em todos os municípios brasileiros e as gestões estaduais do cadastro; assim como o Banco Mundial, em especial, no início da implementação do PBF. Trabalhos prévios também detalharam a complexidade da rede sociotécnica dos programas usuários que envolvem não apenas os gestores dos programas federais, mas todos os seus sistemas informacionais, procedimentos, técnicas e conhecimentos (Direito *et al.*, 2018; Direito e Koga, 2020). E vale mencionar também a constatação retirada das entrevistas e da análise documental da pouca ou praticamente nenhuma participação dos próprios inscritos na conformação das práticas e significados do ator-rede do Cadastro Único.

Contudo, dado o nosso foco na dinâmica do Cadastro Único para dentro da administração pública federal, essas outras relações não foram representadas na figura 1.

FIGURA 1

O ator-rede Cadastro Único no nível da administração pública federal



Elaboração dos autores.

Tendo em conta as explicações anteriores, a figura 1 busca auxiliar na compreensão da diversidade de relações que são estabelecidas no interior do ator-rede Cadastro Único por entes da administração federal. O Cadastro Único não é conformado apenas pela gestão federal do cadastro, mas também pela atuação de outros entes federais. Os círculos representam os diferentes entes e as linhas, as relações entre eles. A intensificação ou o afrouxamento dessas interações muda ao longo tempo. Contudo, as entrevistas puderam apontar que, ainda que de maneira intermitente, essas interações foram relevantes para os processos de significação dos conceitos do Cadastro Único.

As relações com instituições de pesquisa federais, universidades e com pesquisadores dessas instituições, em especial do IBGE e do Ipea,<sup>10</sup> foram apontadas pelas entrevistas como de significativa importância ao longo da trajetória de existência do cadastro. Como ilustram os trechos das entrevistas a seguir, tal relevância deu-se em relação à definição de diferentes elementos que orientam a ação do Cadastro Único, tais como na definição dos parâmetros para linha de pobreza, nas referências para os quesitos do formulário do Cadastro Único e na justificação da forma *inscrição* no Cadastro Único por meio da autodeclaração.

10. Vale esclarecer que, embora tenha se questionado aos entrevistados acerca da existência de eventual interação com qualquer universidade ou instituição de pesquisa ou pesquisador, as respostas enfatizaram a presença especialmente do IBGE, do Ipea e de pesquisadores dessas instituições.



O Ipea e IBGE foram essenciais porque foram grandes parceiros de reformulação do Cadastro Único. O Ipea foi essencial para todo desenvolvimento do cadastro e do Bolsa Família. A própria percepção e identificação de que a renda dos mais pobres é muito volátil e que a linha [de pobreza] do Bolsa Família precisa ser mais ampla do que a gente enxerga na PNAD. Isso aí, Sergei Soares auxiliou profundamente. Paes de Barros à época auxiliou muito também, compôs o indicador (Entrevistado 6).

Nas falas dos entrevistados, ficam claras as interações reflexivas com o campo científico que, ao contribuírem para definir a forma de *inscrição* e os procedimentos de funcionamento do Cadastro Único, terminavam por ter o efeito de validar formas de inscrição originadas das pesquisas e de outros *centros de cálculos* estatais. Um dos entrevistados da gestão do cadastro, ao ser perguntado sobre os fatores que teriam subsidiado o principal processo de reformulação do Cadastro Único, conhecido como a implantação da versão 7 do cadastro (v7), ocorrido por volta de 2008 a 2010, exemplifica este tipo de dinâmica.

E outra principal foi aproximar com as pesquisas do IBGE. Como o Cadastro Único não tinha perguntas muito próximas era muito difícil compatibilizar principalmente para a parte da estimativa. Então o trabalho foi todo feito com o IBGE para deixar os conceitos os mais próximos possíveis para depois a gente poder ter formas de comparação das bases (Entrevistado 2).

Interessante notar que os próprios entrevistados percebem que, embora o conceito prescrito no normativo do Cadastro Único nunca tivesse sido alterado, o sentido de pobreza desse instrumento informacional vai se modificando mediante as interações com esses entes da pesquisa.

Discussões [sobre as modificações no formulário do Cadastro] foram sempre com Ipea e IBGE, inclusive uma discussão sobre deficiência, como captar (...), ali no formulário vocês já perceberam que entram indígenas e quilombolas e aí de algum jeito você está transformando indígenas e quilombolas em pobres (Entrevistado 6).

Podemos argumentar, assim, que os processos de formulação e modulação de aspectos cruciais do funcionamento do Cadastro Único, e também do sentido de pobreza por ele produzido, ocorreram em interação com o campo acadêmico. Isto é, pode-se dizer que há o uso das chamadas evidências científicas na dinâmica de funcionamento do cadastro. Contudo, como já apontado pela literatura, esse uso não é necessariamente dado de forma instrumental e direta para a solução imediata de um problema público (Weiss, 1979; Amara, Ouimet e Landry, 2004). Em verdade, até onde observado, esse uso se deu mais em um modelo interacional entre diferentes entes informacionais do que em um modelo conduzido pelo conhecimento científico, o que vai ao encontro da argumentação de Weiss (1979) de que é importante reconhecer que as pesquisas científicas são apenas uma das fontes utilizadas na produção das políticas.

De todo modo, vale destacar também o efeito reflexivo dessa interação. Isto é, à medida que o cadastro faz uso das pesquisas e dos recursos providos por entes como IBGE e Ipea, ele também passa a absorver, em seu modo de atuação, esse tipo de conhecimento e a funcionar como um instrumento de mediação e validação destes para toda a rede de indivíduos, os sistemas informacionais e os programas sociais que o utilizam. Ter conhecimento desta dinâmica e deste papel dos registros administrativos é relevante para refletir sobre os desafios para aproximação da academia e da gestão, assim como para explorar formas de ampliar o acesso da produção científica nas políticas públicas.

Também nessa dimensão da interlocução do Cadastro Único com o campo científico, foi mencionada a atuação da Sagi, tanto no apoio da qualificação dos dados do cadastro, por meio de análises e contratação de pesquisas de avaliação e no desenvolvimento da ferramenta Cecad,<sup>11</sup> que viabilizou a utilização dos dados do cadastro por gestores públicos nas três esferas de governo, quanto na promoção do uso dos dados do Cadastro Único pela comunidade científica, como as falas abaixo de gestores do cadastro retratam.

[A Sagi...] teve a importância de conduzir pesquisa, avaliação de impacto do bolsa (...), no início ajudou bastante a abrir a base de dados quando a gente conseguiu pela primeira vez uma cópia da base com a Caixa. Eles nos auxiliaram nesse processo (...). Posteriormente, em outros aspectos sim, houve atividades muito relevantes na Sagi, não só nas avaliações, como a avaliação de impacto (...). Depois houve um processo importante: o desenvolvimento do Cecad, o desenvolvimento das pesquisas. Nesse processo, ela é muito importante (Entrevistado 6).

[A Sagi...] fez todo aquele trabalho com a Capes, com o CNPq de chamar os pesquisadores falando “vem estudar o cadastro”, a gente quer que vocês estudem e desenvolvam trabalhos sobre o Bolsa Família, sobre o cadastro (Entrevistado 2).

Da perspectiva dos que atuavam na Sagi, interessante destacar como um dos entrevistados que atuaram previamente como pesquisador dos dados do Cadastro Único relata a mudança de sua percepção sobre o cadastro após começar a utilizá-lo e a interagir com ele a partir da Sagi. Ele deixa de entendê-lo como um instrumento restrito a fornecimento de dados administrativos e passa a perceber suas complexidades, interfaces e alcances para o agenciamento da ação estatal que permitiria caracterizá-lo, em seu entendimento, como um programa público *per se*:

Entendia [o cadastro] muito mais como uma fonte de dados, que certamente é, mas não via o que estava por de trás de toda a sistemática de levantamento de informação e

---

11. Cecad é uma ferramenta desenvolvida pela Sagi “para o planejamento e a implementação de programas sociais nas três esferas de governo. Por meio dele, é possível visualizar dados de pessoas e famílias registradas no Cadastro Único e tabular as informações a partir de uma variável ou pelo cruzamento de duas variáveis presentes nos formulários do Cadastro Único. As informações do Cecad são extraídas mensalmente da base do Cadastro Único e da folha de pagamentos do Programa Bolsa Família” (Brasil, *s.d.*, p. 4).

atualização e também do uso instrumental que isso tinha por parte do MDS nas suas quatro grandes áreas, além de outras políticas. Eu fui me dar conta de que o Cadastro Único era de fato um programa público, com uma complexidade operacional de gestão e com impacto significativo do ponto de vista do seu significado para outras políticas só estando dentro da Sagi (Entrevistado 3).

Observa, ainda, o entrevistado que, entre as diversas funções do Cadastro Único, está a de funcionar como um meio de reconhecimento identitário de grupos e demandas sociais perante o Estado. E podemos ressaltar que isso se dá, também, diante de modos de *inscrição* adotados pelo cadastro como a busca ativa<sup>12</sup> e a captação das informações no formulário por meio da autodeclaração no cadastramento no Centro de Referência da Assistência Social (Cras) nos municípios. Isto é, o reconhecimento identitário acontece tanto pela inscrição por meio da ida do agente público, do Estado, até o inscrito, como pela ida do inscrito até o Estado, via o Cras.

A informação que está depositada ali [no Cadastro Único] é uma informação que tem um valor simbólico muito importante. Porque ali tem o reconhecimento do Estado da condição de vulnerabilidade daquele indivíduo, de que falta água, de que falta luz, falta alimento (...). Veja que o Cadastro Único é mais avançado no reconhecimento identitário do que o próprio Censo. Porque ele reconhece lá todos aqueles dezesses ou vinte grupos de povos e comunidades tradicionais específicos. Ali você tem o movimento social reconhecido como tal. Não é só um banco de dados (...), o Cadastro Único, na medida em que há uma busca ativa, um agente público indo atrás, há um reconhecimento de que naquele município existem essas demandas e essas demandas estão visíveis ao Estado (Entrevistado 3).

Um outro ente que merece grande destaque nas relações interacionais do Cadastro Único são os órgãos de controle, em especial o TCU e a CGU que, como estudos anteriores já apresentaram (Vieira, 2011; Bachtold, 2017), atuaram desde o início da existência do Cadastro Único e que, de acordo com as entrevistas, continuam a ter grande presença na configuração e na dinâmica do ator-rede.

A literatura sobre a atuação do controle tem apontado uma tendência geral na administração pública brasileira de crescente influência ou mesmo interferência desses entes na atuação da gestão e na produção das políticas públicas (Nogueira e Gaetani, 2018; Grin, 2020). Esta influência tem se demonstrado de diversas formas, inclusive por meio do uso expressivo de recomendações desses entes pelos burocratas no *policy making*, como discutido em outro capítulo desta publicação.<sup>13</sup>

12. A busca ativa foi uma estratégia adotada pelo Plano Brasil Sem Miséria que, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), visava "levar o Estado ao cidadão, sem esperar que as pessoas mais pobres cheguem até o poder público. Um dos grandes desafios do Brasil Sem Miséria é alcançar a população considerada invisível, aquela que não acessa serviços públicos e vive fora de qualquer rede de proteção social (...). A busca ativa refere-se à localização, inclusão no Cadastro Único e atualização cadastral de todas as famílias extremamente pobres, assim como o encaminhamento destas famílias aos serviços da rede de proteção social". Acesso em: <<https://bit.ly/3bCLTMx>>.

13. Ver capítulo 9 deste livro.

Este fenômeno é claramente percebido nas falas levantadas por esta pesquisa, as quais demonstram que a atuação dos entes do controle, assim como as inscrições que esses entes produzem, são elementos que interagem com as inscrições de outros entes, especialmente da gestão do Cadastro Único e dos programas usuários, modificando-as e afetando-as mutuamente.

As entrevistas trazem, ainda, relatos importantes das percepções da gestão acerca do escopo e da relevância da atuação dos entes e suas inscrições – notadamente, as recomendações produzidas a partir dos processos de auditoria –, assim como dos usos que a própria gestão do cadastro fazia e faz dessas inscrições.

Os entrevistados, em geral, entendiam que os entes do controle não traziam novidades quanto a recomendações de melhorias técnicas para a gestão do cadastro, como a seguir explicitado.

TCU e CGU não vejo importância não (...). Aconteceu um fenômeno ao longo dos anos, os órgãos de controle que se esqueceram da esfera de atuação dele que é o controle e tentaram passar para a gestão (...). Então eles começaram a fazer muitas prescrições sobre gestão, basicamente o que eles prescreveram ou prescrevem, a gente já sabe, já estava fazendo. Não acho. Não tem valia em termos de adensamento técnico. A discussão que os órgãos de controle têm feito ao longo dos últimos, não tem valia tecnicamente (Entrevistado 6).

Os entrevistados avaliavam que a própria gestão muitas vezes já tinha conhecimento do que deveria ser feito, mas não tinha condição de fazê-lo e, nessas situações, dois tipos de interação se davam. O primeiro tipo de interação correspondia a buscar o apoio técnico desses entes para operacionalizar o que não era possível ser feito pela própria gestão até mesmo pela falta de acesso a outras bases de dados, como descrito a seguir.

A grande maioria das coisas que eles pontuam, a equipe já tinha identificado ou já tinha pensado. Ou talvez até a gente não tinha conseguido fazer da forma como um cruzamento de dados. A gente sabe que isso precisa ser feito porque é indício de subdeclaração de renda. Mas a gente tem um desafio, por exemplo, das bases de dados dos municípios de mercado de trabalho de funcionário público do município, que não existe no governo federal, uma base unificada desses dados. E o TCU consegue acesso à informação. Então ele tem um trabalho, eles nos ajudam muito porque ele tem acesso a dados pormenorizados que nós não temos. Ele consegue fazer processos de cruzamento de dados com informações que nós não temos acesso e nos ajudar nesse processo de qualificação (Entrevistado 6).

O segundo tipo de interação ocorria quando do uso das recomendações do controle para servir de recurso legitimador de posições que a própria gestão sustentava, mas que não tinha a força para emplacar junto às instâncias decisórias. Isto é, as inscrições do controle, por vezes, serviam de mediador entre a gestão e os decisores políticos, demonstrando que as diferentes inscrições – como a estatística-analítica

produzida pelo Cadastro Único e a oriunda da avaliação do controle – têm pesos e forças distintas nessa dinâmica interacional.

E, então, às vezes, a gente tem alguma coisa que tem que ser implementada de forma urgente e não sai se não tiver uma pressão. O tribunal ajuda muito a pressionar para as coisas saírem, coisas que a gente concorda que saiam logo, mas a gente não tem governabilidade para fazer sair (Entrevistado 2).

Essa assimetria de capacidades entre gestão e controle e o tipo de uso das recomendações do TCU foi confirmada pelos próprios auditores do TCU.

Tem muita gente, muito gestor que quer fazer a coisa certa, quer fazer do jeito que ele sabe que é melhor. Só que não tem verba. Não tem fundo ou não tem um suporte da alta de administração da empresa dele. E, em algum momento, eles depois de passarem um pouco essa apreensão, viram que o TCU estava aqui porque os caras estavam tentando fazer o negócio melhorar. Eles querem que a gente tenha um operacional melhor e estão apontando as falhas. Se a gente consegue mostrar para eles onde é que estão as falhas que a gente também está percebendo, convence eles, eles colocam no relatório do TCU e isso sai no acórdão, isso é pressão do TCU para a alta gestão tomar atitudes que diz também que eles tomem, de dar verba para gente mudar esse código, dar verba para gente contratar um cara para reformar como é que esse banco de dados está esquematizado e coisa do gênero (Entrevistado 5).

Esses relatos fortalecem o argumento de que os entes de controle fazem parte do ator-rede Cadastro Único. Ademais, pode-se pensar, para o caso das recomendações dos entes de controle, a mesma dinâmica mencionada sobre a ação mediadora do cadastro em relação às fontes de conhecimento científicos. Isto é, há forte interação entre as diferentes inscrições na produção das ações do ator-rede Cadastro Único.

As entrevistas, realizadas com auditores da CGU e do TCU, apontaram três processos de inflexão importantes nesses dois entes nos últimos anos. A primeira delas diz respeito ao incentivo institucional à especialização dos auditores nas áreas temáticas que estes avaliam; a segunda trata de uma orientação comum para uma atuação mais próxima dos auditores na gestão dos programas auditados; e, por fim, a terceira dá predominância ao uso de técnicas de ciência de dados nas auditorias das políticas sociais. Podemos dizer que, ao menos no caso estudado, esses três processos parecem ter fortalecido as capacidades analíticas dos entes de controle e permitido a ampliação do escopo de sua atuação e influência na dinâmica da rede do cadastro. Esse fenômeno pode ser bem percebido no relato, a seguir, do

entrevistado da CGU sobre o embate acerca da autodeclaração,<sup>14</sup> forma de coleta dos dados dos inscritos no cadastro, questionada em diferentes momentos, mas defendida historicamente pela gestão do Cadastro Único como a forma mais confiável para a inscrição das famílias de baixa renda.

Nós já vínhamos fazendo sempre essa sinalização da importância de além da autodeclaração, considerar tudo que se tem em nível de governo para agregar qualidade no cadastro. Isso vinha já com uma receptividade muito forte, mas acho que o Auxílio Emergencial veio meio que um sacode porque é muita gente, muito dinheiro e o cadastro, que é muito bom, mas ele também tem problemas. Então, compreendemos, e acho que isso é importante, considerar a autodeclaração, mas eu não posso como gestor, na posse de outras informações, fechar os olhos para elas. Então, o que a gente tem tido do ministério é esse acolhimento para fazer a consideração das informações de outras bases de dados. Essas informações têm sido incorporadas, no caso de dúvidas, eles sempre disseram que prevaleceria o Cadastro Único, e a gente hoje tem uma visão de questionamento já (...) se eu devo trazer necessariamente como a informação preponderante a do Cadastro Único ou outras que eu tenho em sistema (Entrevistado 4).

Como Bachtold (2017) bem demonstrou, os cruzamentos entre bases de dados seria o tipo de interação cada vez mais presente entre diferentes inscrições estatais. Em que pese os reconhecidos ganhos com esses processos, tais como a economicidade e a consistência de dados, há que se atentar para os riscos das subsequentes justaposições de inscrições de registros administrativos como fonte primordial de conhecimento do Estado. Para o nosso caso, podemos dizer que é possível que ela enrijeça o significado da pobreza e impossibilite a absorção de outras formas de inscrições que possam trazer perspectivas ainda não conhecidas, como já aconteceu com iniciativas, como a busca ativa ou com a inclusão no formulário do campo para a autodeclaração dos GPTEs.<sup>15</sup> A fala a seguir de um dos gestores do cadastro retrata bem esta preocupação.

---

14. Embora a autodeclaração seja uma forma de coleta de dados utilizada por outros registros administrativos, como o Imposto de Renda ou mesmo o recente cadastro para o Auxílio Emergencial (criado durante a pandemia da covid-19), tal procedimento tem sido questionado em diversos momentos da história do Cadastro Único sob diferentes argumentos, como a desconfiança da subdeclaração ou da omissão de renda pelos cadastrados, ou mesmo em relação à mediação da inclusão dos dados seja no formulário, seja no sistema, pelos entrevistadores nos Cras. Contudo, diferentes estudos já demonstraram a boa cobertura do cadastro, os riscos e a baixa efetividade de técnicas que poderiam substituir a autodeclaração como o *proxy means test* (PMT) como preditores de renda (Mostafa e Santos, 2016). Ademais, como também apontam esses estudos, a autodeclaração é combinada a estratégias de averiguação cadastral, por meio de cruzamento de dados com outras bases do governo federal, como as geridas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que permitem identificar erros e avaliar a acurácia do cadastramento. Novamente, chama a atenção o fato de não ser questionada a qualidade dos dados dessas outras bases. Em outras palavras, está subjacente neste debate a desconfiança em relação ao próprio inscrito e aos agentes inscritesores que tem contato presencial com os inscritos.

15. A identificação dos GPTEs é resultado de um movimento de maior permeabilidade do Estado às demandas e vozes de diferentes atores nos anos 2000. Em diálogo com os movimentos sociais e as instâncias participativas, expande-se uma estratégia de cadastramento diferenciado para "famílias com características específicas em relação ao seu modo de vida, cultura, crenças e costumes, e ainda, em relação a contextos de condições críticas de vulnerabilidade social", tais como indígenas, quilombolas, extrativistas, assentadas da Reforma Agrária, atingidas por empreendimentos de infraestrutura, entre outros. Para mais detalhes, ver Brasil (2014).

Hoje eu acho que esse olhar de consistência dos dados ganhou importância por conta do volume de dados. E aí essa questão dos conceitos dos campos. Eu acho que ficou secundária (...). Parece que os conceitos já estão consolidados do jeito que estão e o processo agora é a consistência, uma melhor fonte para que dado (Entrevistado 1).

Quanto às interações com os *programas usuários*, ao analisarmos as entrevistas realizadas com burocratas que operam os quatro programas examinados – PBF, Tarifa Social, BPC e MCMV –, é possível observar que esses programas também possuem suas inscrições acerca da pobreza, especialmente a partir da manutenção de sistemas informacionais concorrentes em razão do cadastro não conseguir dar conta de fornecer informações específicas dos programas, conforme se depreende das entrevistas a seguir.

Olha, a gente utiliza outros cadastros habitacionais, alimentados pelos municípios, porque o Cadastro Único não fornece alguns elementos importantes de caracterização do público-alvo. O cadastro é utilizado apenas na etapa final, para confirmação de elegibilidade do cidadão (Entrevistado 7).

No caso do BPC, até 2016, ele era utilizado como um instrumento acessório, para tentar trazer o público do programa para dentro da assistência social, o aproximando de outros programas e serviços. A partir de 2016, com a obrigatoriedade, outro olhar passa a ser lançado sobre o cadastro, como um instrumento de controle do benefício. Atualmente, o uso do cadastro é somente administrativo, voltado à concessão e revisão do benefício (Entrevistado 8).

Das narrativas, é importante destacar que, para além de usos instrumentais, a operação do Cadastro Único também envolve a construção de públicos-alvo das políticas, a qual está em permanente disputa entre os atores imbricados na rede. Os dados inscritos no cadastro permitem ler a situação das famílias – elegibilidade –, possibilitando a criação de categorias que serão decisivas na definição de *quem entra e quem não entra*, quem é público-alvo e quem *não é* de um determinado programa. Nesse sentido, essa tese problematiza a noção corrente de que existe um público e a política pública surge para atendê-lo. Mas, na verdade, as entrevistas sugerem que essa lógica pode ser invertida, refletindo-se sobre como políticas públicas e instrumentos podem criar públicos (Schneider e Ingram, 2004) ou como a construção das políticas e a criação dos públicos acontecem ao mesmo tempo, de maneira interativa e relacional (Dewey, 1927).

Ainda no que diz respeito aos públicos-alvo, várias entrevistas chamam a atenção para a temática da autodeclaração de renda como um campo de controvérsia acerca do uso do Cadastro Único pelos programas-usuários, conforme se observa das narrativas a seguir: “Há um problema de confiabilidade nos dados por ele ser autodeclaratório, né. A gente faz o cruzamento com outras bases para fins de cadastramento habitacional” (Entrevistado 7). “A gente não pode se basear apenas na autodeclaração para conceder o benefício. A gente percebe que pode

haver declaração de renda abaixo do real, o que fragiliza o programa institucionalmente” (Entrevistado 8).

Para ter o desconto na conta de energia, o cidadão tem que procurar a distribuidora. A gente não faz a busca ativa. Então, embora a gente utilize muito os dados do cadastro, a gente cruza com outras bases, como as que são entregues pelas distribuidoras ou a base resultado do BPC. Para nós, a inclusão de um campo com a renda familiar total no Cadastro Único seria primordial para decidirmos quem deve receber a política (Entrevistado 9).

Dessas narrativas, é possível compreender que a tentativa de colocar novas inscrições no Cadastro Único no que diz respeito à renda relaciona-se, em última instância, com a categoria de público que esse agente entende que deva ser merecedor da política pública. Essa tensão aparente entre qual o tipo de informação deve fundamentar a concessão de algum benefício – autodeclaração ou cruzamento de diferentes bases de dados – demonstra uma discussão subjacente acerca de quais conceitos de pobreza os agentes mobilizam a fim de delimitar o público destinatário. E essas delimitações estão em permanente disputa entre as arenas estatais, o que nos permite argumentar, à luz da obra de Latour, que não só o Estado é um ator-rede como o Cadastro Único também possui essa natureza, dada a heterogeneidade de entes presentes na sua operação. Além disso, um aspecto que merece destaque em razão da sua potencialidade analítica, embora não seja foco dessa pesquisa, é o da capacidade de agência do usuário na interação com os diversos elementos que compõem a atuação estatal – documento, formulário, cadastro e sistema – com vistas ao recebimento de alguma política pública. Quando um entrevistado diz que “é difícil levar em conta apenas a declaração do beneficiário para concessão da política pública” (Entrevistado 10), no limite, podemos observar também a tentativa de usuários de mobilizarem os *campos já pré-estabelecidos* ofertados pelos instrumentos estatais a fim de que se encaixem, visando o acesso a algum direito. Em suma, o usuário, ainda que “paciente do Estado” (Auyero, 2016), na interação com os agentes humanos e não humanos que compõem essa rede sociotécnica (Latour, 1999), pode, de maneira criativa, ter alguma agência na relação com os entes estatais.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, buscamos apontar algumas possibilidades analíticas de aproximação entre o campo dos estudos de CTS e a abordagem de políticas públicas baseadas em evidências (PBBEs), a partir da análise do caso de um dos registros administrativos mais importantes da administração pública federal, o Cadastro Único.

Partimos da exploração do Cadastro Único como um instrumento informacional de uma trajetória de intensificação de uso pelas políticas sociais federais. Sabemos que, neste momento, há um importante debate sobre a sua continuidade



nesta condição em função do contexto político-institucional e dos desafios a ele impostos na implementação do Auxílio Emergencial, criado durante a pandemia da covid-19, o que torna ainda mais relevante discutir sua importância como fonte de conhecimento para a atuação da burocracia federal.

Com base nos aprendizados dos estudos de CTS, sustentamos neste capítulo que o Cadastro Único pode ser examinado como um ator-rede que, na dinâmica interacional entre as diferentes sociomaterialidades que o conforma, tem o condão de produzir significados e homogeneizar entendimentos, entre eles o da pobreza, para atuação do Estado e na produção das políticas sociais.

Embora a permanência do conceito normativo de pobreza como restrição de renda desde a criação do cadastro possa denotar um aparente consenso no interior do Estado, a pesquisa levantou diversos pontos de fricção entre as inscrições produzidas pelos entes que atuam na rede do Cadastro Único. Gestão do cadastro, gestão dos programas usuários, órgãos do controle, Sagi, instituições de pesquisa, todos esses entes atuam nos processos de estabilização e desestabilização dos conceitos e práticas do cadastro, cada qual com suas próprias formas de inscrição e perspectivas de atuação.

O exame da interação entre esses vários entes e o Cadastro Único nos permitiu demonstrar que há compreensões distintas dentro da burocracia federal acerca do entendimento da pobreza. Estas não se manifestam de forma direta ou até mesmo consciente, mas sim por meio dos agenciamentos múltiplos e justapostos dos diferentes entes, como é possível observar nas mudanças do questionário de cadastramento ou nas disputas sobre a autodeclaração dos dados.

Ademais, uma contribuição importante para o debate da PPBE trata da mútua-afetação entre as inscrições produzidas pelo próprio Estado. Se, por um lado, o cadastro foi se conformando e se moldando em sua interação com outras bases de dados e sistemas de informação dos programas usuários, a partir das recomendações dos entes do controle e de pesquisas científicas, por outro lado, os efeitos dessa relação também são observados sobre essas fontes de inscrição. Por exemplo, a permeabilidade que estudos e pesquisas sobre a pobreza adquiriam nas políticas sociais por meio das categorias e dos processos estabelecidos pelo Cadastro Único. O mesmo pode ser dito quanto aos sistemas dos programas usuários que validam ou são validados pelo Cadastro Único. E quanto às recomendações dos entes de controle, notou-se um interessante uso simbólico desse tipo de inscrição para legitimar mudanças no cadastro.

O que queremos dizer é que esta dinâmica interacional do Cadastro Único o constitui como um ator-rede que atua como mediador, tradutor e, por vezes, controlador de processos de estabilização de práticas e conceitos dentro do aparato estatal. Desta forma, não há como negar o papel do cadastro na ampliação do que

conhecemos sobre a pobreza no Brasil, criando novos públicos e reconhecendo novas identidades, como fica claro ao analisarmos os campos no formulário do cadastro dos GPTEs, da população em situação de rua e do nome social.

Por fim, contudo, também não podemos deixar de registrar a importância de sempre se relembrar, como os estudos de CTS chamam a atenção, os limites que qualquer artefato informacional que se pretende produtor de evidências carrega. Ele sempre será fruto de uma prática que reduz e aplaina as contingências e as peculiaridades locais, uma vez que constrói significados a partir de determinados enquadramentos – estes produzidos por uma burocracia que, podemos afirmar, muito pouco ou nada vivencia a pobreza em seu dia a dia. Neste sentido, a busca crescente pela coerência e pela conformidade dos dados em detrimento da diversificação das formas de expedição à pobreza, assim como a total ausência de consulta ou contato com os inscritos, parece um caminho para apequenar o nosso conhecimento e até mesmo perder o que se conhecia.

## REFERÊNCIAS

- AL DAHDAH, M. From evidence-based to market-based health: itinerary of a mobile (for) development project. **Science, Technology, & Human Values**, v. 44, n. 6, p. 1048-1067, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35mrdZc>>.
- AMARA, N.; OUIOMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3r1aa7r>>.
- AUYERO, J. **Pacientes del Estado**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba, 2016.
- 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.
- BRANDMAYR, F. How social scientists make causal claims in court: evidence from the Páquila trial. **Science, Technology, & Human Values**, v. 42, n. 3, p. 346-380, 2016.
- BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para programas sociais do governo federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Diversidade no Cadastro Único: respeitar e incluir**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2Zjgo74>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). **Catálogo de ferramentas informacionais desenvolvidas pela Sagi**. Brasília: Ministério da Cidadania, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3Br34uR>>.

CALLON, M. **The laws of the markets**. Oxford; Malden: Blackwell Publishers; Sociological Review, 1998. 278 p.

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.

DEWEY, J. **The public and its problems**. Chicago: Swallow, 1927.

DIREITO, D.; KOGA, N. M. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1286-1306, 2020.

DIREITO, D. *et al.* 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.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do *survey* sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018.

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

GRIN, E. J. **Controle externo e policy making?** A atuação do TCU junto à administração pública federal. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2595).

HARAWAY, D. J. Situated knowledges: the science question in feminism as a site of discourse on the privilege of partial perspective. **Feminist Studies**, v. 14, n. 3, p. 575-599, 1988.

\_\_\_\_\_. Manifesto ciborgue: ciência, tecnologia e feminismo-socialista no final do século XX. *In*: SILVA, T. T. D. (Ed.). **Antropologia do ciborgue**: as vertigens do pós-humano. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2000.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1372).

KOGA, N. M.; VIANA, R.; MARQUES, I. C. Usos e significados do Cadastro Único para os programas sociais federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 69-77, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3FXvzm3>>.

KOGA, N. M. *et al.* **O que informa as políticas públicas federais**: o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão n. 2619).

LATOURE, B. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

\_\_\_\_\_. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Unesp, 1997.

\_\_\_\_\_. 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.

LATOURE, B.; WOOLGAR, S. **A vida de laboratório**: a produção dos fatos científicos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

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

LINDÉN, L. Moving evidence: patients' groups, biomedical research, and affects. **Science, Technology, & Human Values**, v. 46, n. 4, p. 815-838, 2020.

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

MOORE, A.; STILGOE, J. Experts and anecdotes: the role of "anecdotal evidence" in public scientific controversies. **Science, Technology, & Human Values**, v. 34, n. 5, p. 654-677, 2009.

MOSTAFA, J.; SANTOS, T. **Limitações de um teste de meios via predição de renda**: evidências de uma aplicação no Programa Bolsa Família. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2238).

MOURA, C. D. **O Programa Bolsa Família no campo das políticas públicas**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. A questão do controle no debate da governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 91-100, 2018.

NOWOTNY, H. How many policy rooms are there? Evidence-based and other kinds of science policies. **Science, Technology, & Human Values**, v. 32, n. 4, p. 479-490, 2007.

OLIVEIRA, T. C.; MENKE, W. B. Auditores internos da Controladoria-Geral da União: como atuam e que informações utilizam. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 103-125, 2020.

PINHEIRO, M. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 17-28, 2020.

PIRES, R. R. C. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Ed.). **Burocracia de políticas pública no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

SHAPIN, S. **Nunca pura**: estudos históricos de ciência como se fora produzida por pessoas com corpos, situadas no tempo, no espaço, na cultura e na sociedade e quem se empenham por credibilidade e autoridade. Minas Gerais: Fino Traço, 2013.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H. M. **Deserving and entitled**: social constructions and public policy. New York: University of New York Press, 2004. (Suny Series in Public Policy).

SOARES, S. S. D. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza**: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1381).

TOMAZINI, C. Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico. **Critical Policy Studies**, p. 23-42, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3H2r1MG>>.

TRAWEEK, S. **Beamtimes and lifetimes**: the world of high-energy physicists. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

VIEIRA, A. M. M. **A multiestatégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005-2007**. 2011. Dissertação (Mestrado), Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, 1979.