



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO
E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DA POLÍTICA DE
CADASTRAMENTO DIFERENCIADO DO
CADASTRO ÚNICO: INSTRUMENTO,
AGENCIALIDADE E RECONHECIMENTO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

IARA MONTEIRO ATTUCH

Brasília – DF

2024

AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DA POLÍTICA DE CADASTRAMENTO DIFERENCIADO DO CADASTRO ÚNICO: INSTRUMENTO, AGENCIALIDADE E RECONHECIMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluna: Iara Monteiro Attuch

Orientadora: Rosana de Freitas Boullosa

Brasília – DF

2024

A885a Attuch, Iara Monteiro
Avaliação axiológica da política de cadastramento
diferenciado do cadastro único: instrumento, agencialidade e
reconhecimento /Iara Monteiro Attuch. -- Brasília: Enap, 2024.
104 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado
Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas
Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dra. Rosana de Freitas Boullosa
1. Políticas públicas. 2. Política social. 3. Povos
indígenas. 4. Comunidades quilombolas. I. Título. II.
Boullosa, Rosana de Freitas orient.

CDD 320.60981

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

IARA MONTEIRO ATTUCH

**AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DA POLÍTICA DE
CADASTRAMENTO DIFERENCIADO DO CADASTRO ÚNICO:
INSTRUMENTO, AGENCIALIDADE E RECONHECIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Defendida em 15 de abril de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa, Orientadora – ENAP

Profa. Dra. Denise do Carmo Direito – IPEA

Profa. Dra. Regina Luna Santos – ENAP

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires- IPEA

BRASÍLIA

2024

Dedico o trabalho aos povos indígenas,
às comunidades quilombolas e a todas
as pessoas que atuam em favor da
justiça social.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à ENAP a oportunidade de aprimorar meus conhecimentos em políticas públicas e a todo o corpo docente e de profissionais que nos ensinaram e inspiraram ao longo do curso, da pesquisa e da escrita.

As pessoas que entrevistei foram fundamentais. Um agradecimento especial a todas e todos vocês que se dispuseram a dialogar sobre o conhecimento na atuação na esfera pública, sob diversos prismas.

À minha orientadora, sou grata por sua visão sempre compreensiva e pela parceria instigante que se desenvolveu na concretização do trabalho final.

Com amor, agradeço à minha família pelo suporte inabalável e por sempre acreditar em mim e nesse trabalho.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACF	- <i>Advocacy Coalition Framework</i>
ACNUR	- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACT	- Acordo de Cooperação Técnica
ADA	- Ação de Distribuição de Alimentos
AE	- Auxílio Emergencial
Anatel	- Agência Nacional de Telefonia
Aneel	- Agência Nacional de Energia Elétrica
APA	- <i>American Political Science Association</i>
ASIL	- <i>American Society of International Law</i>
ATER	- Assistência Técnica e Extensão Rural
BPC	- Benefício de Prestação Continuada
BSM	- Plano Brasil sem Miséria
CECAD	- Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único
CNIS	- Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPCT	- Comitê Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
CONSEA	- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CREAS	- Centros de Referências Especializados de Assistência Social
Data UFF	- Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense
DHAA	- Direito Humano à Alimentação Adequada
DSEI	- Distritos Sanitários Especiais de Saúde Indígena
ENAP	- Escola Nacional de Administração Pública
FAO/ONU	- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FEC	- Fundação Euclides da Cunha
FUNAI	- Fundação Nacional dos Povos Indígenas
Funasa	- Fundação Nacional de Saúde
GPTE	- Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	- Índice de Gestão Descentralizada
IGD-M	- Índice Gestão Descentralizada dos Municípios
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSAN	- Insegurança Alimentar e Nutricional
IPEA	- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MAB	- Movimento de Atingidos por Barragens
MDS	- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MDSA	- Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
MMFDH	- Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos
MNPR	- Movimento Nacional da População em Situação de Rua

MPAM	- Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas
MS	- Ministério da Saúde
OSC	- Organização da Sociedade civil
PAA	- Programa de Aquisição de Alimentos
PAIF	- Programa de Atenção Integral à Família
PBF	- Programa Bolsa Família
PBQ	- Programa Brasil Quilombola
PCT	- Povos e Comunidades Tradicionais
PELC	- Programa Esporte e Lazer da Cidade
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PNCF	- Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA	- Programa Nacional de Reforma Agrária
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCAD-SUAS	- Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento
Pronatec	- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSL	- Partido Social Liberal
RIDE/DF	- Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal
SAGI	- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAN	- Segurança Alimentar e Nutricional
SASISUS	- Subsistema de Atenção à Saúde Indígena
Scielo	- <i>Scientific Electronic Library Online</i>
SCPD	- <i>Social Construction and Policy Design</i>
Secad	- Secretaria Nacional do Cadastro Único
SENAPRED	- Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas
Senarc/MDS	- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SEPIR	- Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESAI/MS	- Secretaria Especial de Saúde Indígena
SESAN	- Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sipam	- Sistema de Proteção da Amazônia
SISAN	- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
TI	- Terras Indígenas
TIC	- Tecnologia da Informação e Comunicação
TSEE	- Tarifa Social de Energia Elétrica
UnB	- Universidade de Brasília

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linha do Tempo – Cadastramento Diferenciado – 2005 a 2022.....	48
Figura 2 – Modelo de avaliação discursivo-axiológico.	74
Figura 3 - Roteiro de apresentação do modelo avaliação discursivo-axiológico	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese de estudos e avaliações sobre as políticas e os programas sociais desenvolvidos pelo MDS sobre o público de indígenas e quilombolas	20
Quadro 2 – Síntese de mapeamento de estudos sobre o Cadastro Único.....	21
Quadro 3 – Atores/Instrumentos nos três tempos do Cadastramento Diferenciado.....	50

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
DIRETRIZES METODOLÓGICAS GERAIS	3
DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS ARTIGOS	8
REFLEXÕES FINAIS	10

ARTIGO 1

A POLÍTICA DE CADASTRAMENTO DIFERENCIADO NO BRASIL: UM MAPEAMENTO BIBLIOGRÁFICO CRÍTICO SOBRE O CADASTRO ÚNICO	11
1 INTRODUÇÃO	13
2 BREVE HISTÓRIA DO CADASTRAMENTO DIFERENCIADO	14
3 OS CONTORNOS DE MÉTODO	16
4 O MAPEAMENTO CRÍTICO-INTERPRETATIVO	19
4.1 TECENDO SIGNIFICADOS PARA O CADASTRAMENTO DIFERENCIADO: ESTUDOS E PESQUISAS DO MDS	22
4.2 CADASTRO ÚNICO: CONTRASTES DE ANÁLISES	28
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
6 REFERÊNCIAS	38

ARTIGO 2

POR UMA NARRAÇÃO EM TRÊS TEMPOS DO CADASTRAMENTO DIFERENCIADO NO CADASTRO ÚNICO: INOVAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E DESMONTE	41
1 INTRODUÇÃO	43
2 DOS CONTORNOS DO MÉTODO	44
3 UMA NARRAÇÃO EM TRÊS TEMPOS	47
3.1 TEMPO DE INOVAÇÃO	51
3.2 TEMPO DE ESTRUTURAÇÃO	56
3.3 TEMPO DE DESMONTE	62
4 E AGORA, É TEMPO DE QUÊ?	65
5 CONCLUSÃO	66
6 REFERÊNCIAS	68

ARTIGO 3

AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DO CADASTRO ÚNICO E DA POLÍTICA DE

CADASTRAMENTO DIFERENCIADO	71
1 INTRODUÇÃO	73
2 DO MÉTODO	74
3 REFERÊNCIA NORMATIVO-VALORATIVA	77
3.1 Instrumentos de políticas públicas	78
3.2 Reconhecimento	80
3.3 Agencialidade	81
4 DOS CRITÉRIOS AVALIATIVOS E DAS ESTRATÉGIAS DE VALIDAÇÃO	82
5 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO	83
5.1 Em que medida o Cadastro Único e o Cadastramento Diferenciado são praticados como instrumento de políticas públicas e não como uma simples ferramenta técnica?	83
5.2. Em que medida o Cadastro Único e o Cadastramento Diferenciado são praticados como políticas de reconhecimento?	88
5.3 Em que medida o Cadastro Único e o Cadastramento diferenciado são praticados como criadores de novos contextos de ação em políticas públicas?	92
6 SÍNTESE AVALIATIVA	97
7 REFERÊNCIAS	101
ANEXOS	105

INTRODUÇÃO

Esse documento apresenta a entrega final no âmbito do Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas (MPAM) na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que está dedicado a promover e aprimorar as competências profissionais de servidores públicos. Estamos situadas na linha Métodos de Avaliação e Métodos de Pesquisa, ao trilhar o caminho metodológico da avaliação discursivo axiológica desenvolvido por Boullosa (2019; 2024), que se diferencia por assumir os valores e suas questões como conformadoras do coração epistemológico da avaliação.

Nosso objeto de estudo é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e o Cadastramento Diferenciado. O Cadastro Único é o registro administrativo do governo federal, criado em 2001, com o objetivo de identificar e selecionar famílias que se encontram em situação de pobreza. Desde 2005, permite identificar grupos específicos, sendo os primeiros deles os povos indígenas e as comunidades quilombolas, que atualmente estão enquadrados como Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), juntamente com outras categorias, conforme o Decreto nº 11.016/2022 e a Portaria MC 810/2022.

Como servidora pública, da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais, atuei diretamente na área responsável pelo Cadastramento Diferenciado. Fiz diversos trabalhos de articulação, de construção de agendas, de elaboração de documentos, de acompanhamento de eventos e de reuniões, bem como apresentei ao público externo ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) a temática, o que consolidou mais de oito anos de trabalho, período de 2015 a 2023. No período de 2012 a 2014, trabalhei no apoio à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF), e, em período anterior, atuei na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com o acompanhamento das atividades e relatorias de comissões e grupos técnicos no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com a estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e com projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais (PCT), entre os anos de 2007 e 2011. Essa atuação precisa ser considerada como subsídios relevantes para a elaboração dessa avaliação e constituidora de minha posicionalidade de pesquisa.

A pesquisa realizada tornou-se importante para mim no sentido de criar uma memória institucional a respeito da consolidação de políticas sociais para povos indígenas

e comunidades quilombolas, investigando o processo que culminou na marcação desses públicos no Cadastro Único e lançando luzes sobre o uso que essa informação pode ter, a partir dessa política de identificação que é o Cadastramento Diferenciado instituída por meio de tal registro administrativo. O surgimento e permanência da agenda de Povos e Comunidades Tradicionais e grupos específicos diversos nos debates e disputas de políticas públicas demonstra movimentos de ampliação das discussões democráticas no Brasil que precisam ser vistos e acompanhados com atenção por colocarem no primeiro plano não apenas os grupos e seus processos identitários mas os preconceitos, racismos, desigualdades que acompanham essas disputas e permeiam toda a sociedade brasileira. Tratar os valores implicados nos fluxos de atores do Cadastramento Diferenciado mostrou-se uma oportunidade de contribuir para esses debates lançando mão de um método de pesquisa emergente na Administração Pública que é a Avaliação Axiológica.

Desse modo, direcionamos os esforços em mostrar o acúmulo da temática que é também seu processo de feitura dentro do MDS, o que criou evidências sobre a necessidade de haver políticas públicas capazes de abordar públicos com identidades próprias, como as de pertencimento étnico e racial. O levantamento de avaliações de perfis nutricionais e de segurança alimentar e nutricional voltados para esses públicos e a demonstração da lacuna de pesquisa sobre o Cadastramento Diferenciado nos estudos sobre o Cadastro Único cumpriram esse papel. A memória institucional complementa-se por uma reconstrução crítica da história das marcações das identidades indígenas e quilombolas no Cadastro Único. Esse trabalho complementa o primeiro indicando que o reconhecimento de indígenas e quilombolas como público-alvo de políticas sociais sofre mudanças que acompanham os valores presentes na interface entre política pública e política. Adicionamos uma terceira camada, inovadora quanto ao método da Avaliação Axiológica, por ser um método crítico e de teor qualitativo, que contrasta matrizes de valores e tece reflexões avaliativas, elaboradas a partir de conceitos e teorias que nos servem de lentes analíticas para elaborar nossa pesquisa. Assume-se, assim, a implicação da autora, seus valores e posicionalidade, ao mesmo tempo em que se busca trazer os valores dos atores que compõem o fluxo da política para o primeiro plano, refutando o pressuposto da neutralidade do agente público, que pouco se sustenta nos dias atuais.

DIRETRIZES METODOLÓGICAS GERAIS

O trabalho realizado adotou a proposta de Boullosa e Rodrigues (2014) que caracterizam a avaliação e o monitoramento em gestão social como um campo em construção e apresentam a perspectiva de se afastar de posição de neutralidade, bem como a de excesso de juízo de valor, para se aproximar da abordagem da avaliação como uma oportunidade de problematizar, dialogar, intervir, produzir conhecimento e promover aprendizagem sobre o objeto de estudo.

Diante da lacuna de pesquisa sobre o Cadastramento Diferenciado argumentada tanto a partir da experiência de gestão no Cadastro Único nesta temática, como de levantamento bibliográfico realizado na pesquisa, nos aproximamos dos processos políticos, da multiplicidade de atores, de fluxos, de valores, de argumentos e das relações de poder presentes nessa arena, com o objetivo de agregar conhecimento sobre o assunto, gerar aprendizagens e produzir subsídios para desenvolvimento de melhorias no seu desenho e implementação.

A pesquisa que fundamenta o produto que aqui apresentamos consiste em uma avaliação de tipo axiológica, cuja ancoragem epistemológica encontra-se na tradição pós-positivista do campo de estudos em políticas públicas, particularmente na chamada Escola dos Estudos Críticos em Políticas Públicas (Frank Fischer, 2016; Boullosa et al., 2020), e, dentro desta escola, na abordagem da Mirada ao Revés (Boullosa, 2019), por compreender políticas públicas como um fluxo multiatorial de valores, argumentos, práticas e instrumentos que se constroem em processos de discursividade modelados pela implicação desses múltiplos atores em tais fluxos, reconhecendo, assim, a dimensão coletiva das políticas públicas.

No campo de estudos em políticas públicas, o modelo analítico escolhido – a Mirada ao Revés - tem como primeira referência a abordagem de *policy orientation* de Harold Lasswell (1951), mas aponta os problemas da racionalidade instrumental de matriz linear sequencial e a ideia de uma ciência neutra no tratamento dos problemas públicos e para garantia da democracia. Alternativas são construídas no campo argumentativo dos estudos críticos, em especial a partir da década de 1990, com os trabalhos de Fischer e Forester (1993), que colocam no centro os argumentos, fatos e instrumentos (ambos indissociáveis de valores), além de indicar o discurso como material privilegiado de análise em políticas públicas e a deliberação pública e construção coletiva como chaves para a formulação de políticas públicas, a partir da visão crítica.

Estamos assim, situados no campo de políticas públicas, cuja origem histórica de formação se dá com Harold D. Lasswell (1902-1978), cientista político da Escola de Chicago e presidente da American Political Science Association (APA, de 1955 a 1956) e presidente da American Society of International Law (ASIL, de 1971 a 1972), e, segundo o qual, era necessária constituição de uma nova frente de estudos, à época, denominada “Policy Science of Democracy”.

Em *Policy Orientation* (Lasswell, 1951), o autor indica o surgimento de um novo campo de saber transversal por natureza com dupla direção: uma voltada para os processos políticos, sua formação e execução, utilizando para análise os métodos da pesquisa social e psicológica; outra relacionada às necessidades de desenvolver inteligência específica para as políticas públicas (policy) no sentido de melhorar o conteúdo das informações e interpretações a elas associadas. Assim, o policy maker deveria ter contemplada em sua formação a compreensão do contexto, a capacidade de explorar seus insights e o ferramental (métodos) para aplicar aos problemas. O objeto de trabalho desse profissional deveria ser os problemas civilizatórios fundamentais a serem tratados por meio de modelos complexos. Lasswell diferia o burocrata do policy maker, já que este estaria destinado à formulação de políticas, alertando para a ausência de neutralidade desses profissionais que dispõem de categorias de preferência de eventos.

De acordo com Boullosa (2019), os desdobramentos da obra de Lasswell foram múltiplos. Enquanto alguns concordaram com os pressupostos da racionalidade plena por ele adotados, outros matizaram as ideias trazendo à luz a ideia de uma racionalidade limitada, assumindo que o sujeito é incapaz de ver e saber de tudo, cabendo aos métodos científicos, seus instrumentos, modelos e abordagens criar caminhos para se aproximar de uma racionalidade plena. O processo decisório torna-se mais complexo e diverso, sendo deslocado de um sujeito “completo”, quase superpoderoso como o homem racional pleno, para um processo temporal e dinâmico que envolve uma comunidade de decisores.

No espectro da racionalidade, a partir da análise racional de políticas públicas, partimos de uma ideia de plenitude na tomada de decisão, que se mostrou improvável em se realizar, para a consciência da limitação que pode ser superada pela ajuda da ciência, demonstrada acima a partir de Montgomery (1987). No trabalho deste autor, nos deparamos com a artificialidade do modelo da análise racional de políticas públicas e sua insuficiência na compreensão de como são feitas as escolhas nos processos políticos. A análise das políticas públicas a partir de uma racionalidade incremental vem cobrir parte desta lacuna, ao chamar a atenção para presença de valores e preferências dos policy

makers tanto na formulação como na tomada de decisão em políticas públicas. O caráter incremental na racionalidade traz também a experiência do passado como referência para a tomada de decisão no presente.

Nesse sentido, Lindblom (1959) alerta sobre os desafios do policy makers para lidar com problemas complexos, suas dificuldades em clarificar objetivos e ordenar alternativas diante de falta de consenso ou desacordo sobre um dado tema. Ainda que o gestor resolva seguir os seus próprios valores como critério de decisão - e assim não lidar com preferências diversas e divergentes ou intensidades de sentimentos em relação a determinados temas - ele provavelmente não saberá como ranquear seus próprios valores que entre si conflitam.

A particularidade dos fenômenos sociais e o papel do conhecimento científico no processo decisório foram também tratados por Young et al (2002) na crítica que fazem do termo “políticas baseadas em evidências”. Para os autores há uma diferença entre a pesquisa na área médica e na área social. Favoráveis à revisão sistemática, apontam que a literatura médica é menos fragmentada e mais compreensivelmente coberta por dados bibliográficos sofisticados, além de disporem de terminologia mais exata e melhor indexada. Essa especificidade da produção científica da pesquisa social com conceitos e categorias mais difusas, levam os autores a optarem por um modelo em que o conhecimento científico figura como iluminador das questões que se dedica a estudar, tanto porque a boa pesquisa social produzida é inspirada pela necessidade de compreender, aclarar e explicar, e não por uma compulsão em trazer soluções às políticas públicas como assumido pelo modelo de resolução de problemas, como pelo fato de a pesquisa focada na resolução de problemas assenta-se na errônea concepção da natureza do processo político que raramente se vale de decisões racionais tomadas com base na melhor informação.

Expressam essa incongruência com o “paradigma da análise de política pública” de Nancy Shollock (1999) (Young et al., 2002, p. 218), de acordo com o qual há um desencontro entre as noções de como o processo político deveria funcionar e como de fato ele acontece, de maneira caótica, incerta e instável. Os tomadores de decisão demandam mais análises do que de fato conseguiram absorver, enquanto assumem que utilizam outras fontes de informação valiosas. Decisões teriam mais que ver com processos políticos e legitimação do que com projeção de consequência. O processo político estaria ligado a criar interpretações, expressar preferências e valores, competir pelo estabelecimento da agenda. Isso posto, a pesquisa em políticas públicas permaneceria válida não como solucionadora de problemas, mas sim como clareadora de

pontos e informadora de um público maior sobre o debate em questão, caracterizando-se, desta forma, como um instrumento valioso do processo democrático.

Pelo exposto, depreendemos que houve uma transformação na ótica de análise de políticas públicas que se traduz no movimento cognitivo em que o policy maker deixa de estar apartado da realidade que vê e pretende interferir para, gradualmente, perceber-se como parte do universo analisado, com todas as suas limitações. Nota-se ainda uma virada na delimitação do campo das políticas públicas que, paulatinamente, assume a peculiaridade do fenômeno social, requerendo tratamento próprio diferente do dispensado aos fenômenos das ciências exatas.

A chamada “virada linguística”, faz referência à teoria crítica, desenvolvida pela Escola de Frankfurt. Estudos como os de Max Horkheimer, ainda no final da década de 30, apontavam para as limitações da abordagem positivista, cientificista, do modelo lógico-matemático e da noção de um pesquisador/observador isento de valores, em especial nas ciências sociais. Jürgen Habermas abriu os estudos de políticas públicas para textos, comunicações verbais e não verbais em eventos, discursos políticos, avaliações de políticas públicas entre outros materiais de pesquisa, modificando tanto a abordagem metodológica como a classificação interna ao campo, ou seja, o horizonte de escolas e etiquetas (labels), representando posição dissidente ao legado de Harold Lasswell no que se refere às políticas públicas como campo balizado pela racionalidade empírica.

De acordo com Bouldosa et al (2020, p. 11), os estudos de Habermas foram acolhidos por autores estadunidenses, na década de 80, insatisfeitos com o posicionamento epistemológico racional lógico linear empiricista, sendo contribuições fundamentais do filósofo e sociólogo o conceito de esfera pública (centralidade da linguagem na dimensão relacional), a ênfase da dimensão da comunicação na linguagem e a categoria de racionalidade comunicativa. Dentre os diversos desdobramentos indicados no rico mapa fornecido pelos autores, ganha destaque para nossa pesquisa as contribuições de Frank Fischer (2016) e seu trabalho com John Forester (Fischer; Forester, 1993) cujo percurso vai da crítica do neopositivismo, passando por um ancoramento de visão no pós-positivismo, até chegar na abordagem argumentativa. O que nos interessa na chamada “virada argumentativa” dos autores é sua constatação de que a controvérsia relevante para a análise de políticas públicas e planejamento envolve questões centrais de verdade e poder. Os autores pontuam diversos aspectos do cotidiano e da vida prática do analista de política pública em que expertise técnica e performance política estão intimamente imbricadas. Parcialidade, enquadramento selecionado das

questões que se maneja, elegância ou crueldade na apresentação, senso de oportunidade e importância simbólica são algumas das características dessa prática (Fischer; Forester, 1993, p. 11).

Fatos e valores são indissociáveis na abordagem argumentativa que, tal qual proposto por Fischer (2016), é feita por meio da interpretação crítica dos processos em políticas públicas, de modo a alcançar a dimensão normativa presente na análise. Argumentos são assim um amalgama de dados, informações e conclusões de uma análise, sempre conectados a valores. O contexto (temporal e espacial) e a multiplicidade de atores (tomadores de decisão e cidadãos) importam, de forma que para se exercitar a democracia nas análises de políticas públicas é indicado o tipo de discussão aberta com relações participativas, tal qual os conselhos. De acordo com tal perspectiva, o desenho das políticas públicas deve ser feito pela deliberação crítica, ou seja, deliberação pública realizada por meio da construção coletiva. Essa via permite considerar e abranger as múltiplas racionalidades, engajamentos e implicações para uma abordagem democrática genuína.

Boullosa (2013, p. 95) dá destaque a categoria de transação que consiste na transformação que se dá na interação das ações projetadas pelos sujeitos, criando-se um caminho alternativo e uma percepção compartilhada sobre alguma lacuna ou dúvida comum. Produz-se assim um novo conhecimento por meio, fundamentalmente, da experiência (espaços e vivências socioinstitucionais) em que a interação em processos de políticas públicas conformam arenas públicas e são por elas conformados. Abre caminhos para outra categoria, a de multiatorialidade, como um “constructo interpretativo sociocêntrico”, abandonando a visão estadocêntrica e individualizada do ator em políticas públicas, ou concepção de ator em si, para deslizar para ideias como a de ator em contexto, ator em interação contextual e articulação entre atores.

Realizar uma avaliação axiológica da estratégia do Cadastro Diferenciado, situada no âmbito do Cadastro Único para programas sociais do governo federal mostrou-se uma oportunidade de falar sobre um tema ainda não explorado, analisado e discutido nos estudos sobre políticas públicas, apesar de sua grande relevância para realizar políticas sociais, para dar visibilidade aos grupos identificados e para a dinâmica do próprio instrumento Cadastro Único.

Durante o período em que compus a equipe que implementa essa estratégia e coordenei ações relacionadas ao tema, chamava a atenção, por um lado, a importância de se ter essas marcações. Pesquisadores, gestores de políticas públicas de diversos níveis federativos e setores, representantes de organismos internacionais, entre tantos outros

atores da comunidade de política, estavam, muitas vezes, sendo apresentados a essa política. A formulação de intervenções reparadoras e com foco na equidade são tônicas de parte da sociedade contemporânea, no entanto, muitas vezes, essas iniciativas não dispõem de informações que lhes deem embasamento e consistência. As marcações diferenciadas de GPTE no Cadastro Único abriam assim um novo espectro de possibilidades, de horizontes criativos e de análises.

É desta forma que situamos nossos estudos em políticas públicas apresentados para conclusão deste Mestrado Profissional, e cujo produto está dividido em três artigos, conforme apresentaremos em seguida.

DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS ARTIGOS

A partir da lacuna que identificamos de estudos sobre o Cadastro Único de uma perspectiva analítica crítica e de qualquer tipo de estudos sobre o Cadastramento Diferenciado, elaboramos três artigos distintos que apresentamos com produto e trabalho final para conclusão do Mestrado.

O primeiro deles, intitulado “A Política de Cadastramento Diferenciado no Brasil: um Mapeamento Bibliográfico Crítico sobre o Cadastro Único”, é uma revisão bibliográfica crítica elaborada com objetivo de lançar luz sobre a temática do Cadastramento Diferenciado, por meio de dois movimentos. O primeiro de nos debruçarmos sobre o corpo de estudos e avaliações produzidas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em sua área de Avaliação e Monitoramento, dando destaque aqueles com a temática indígena e quilombola. Esse esforço analítico demonstrou que o órgão foi, ao menos pelo período em que as publicações foram produzidas, um empreendedor de políticas para indígenas e quilombolas. Tanto que consagrou uma marcação aos públicos no Cadastro Único e abriu caminhos para que outros públicos obtivessem algo similar, ou desejassem ter. O segundo movimento levantou bibliografia em quatro repositórios de conhecimento - *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Universidade de Brasília (UnB) – demonstrando que não há estudos significativos sobre a temática do Cadastramento Diferenciado, sendo nossas análises sobre o assunto iniciais e confirmadoras da complexidade presente na implementação do Cadastro Único.

O segundo artigo, intitulado “Por uma narração em três tempos do Cadastramento Diferenciado no Cadastro Único: Inovação, Estruturação e Desmonte”, analisamos como o Cadastro Único passou por transformações internas (endógenas) e externamente (exógenas), relacionadas ao contexto político do país, a fim de interpretar a história do Cadastramento Diferenciado como um processo dividido em três tempos: inovação, estruturação e desmonte. Os tempos são marcados por interligação entre valores e atores, expressão de instrumentos para efetuação de visões que sofrem modificações a respeito da compreensão do Cadastro Único em si, mas também as suas possibilidades, direcionamentos e incentivos para o seu uso, no caso analisado, no que toca grupos específicos. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma análise em estudos críticos cujo principal material pesquisado foram os Relatórios de Gestão do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), para o período de 2005 a 2022. Tem o potencial de contribuir para a memória da temática para o próprio MDS e para outros pesquisadores interessados.

O terceiro artigo, intitulado “Avaliação Axiológica do Cadastro Único e da Política de Cadastramento Diferenciado” apresenta os resultados de uma pesquisa avaliativa da política de Cadastramento Diferenciado do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, utilizando como caminho metodológico a avaliação discursivo-axiológica (Boullosa, 2019; 2024). Construímos duas matrizes valorativas. A primeira matriz diz respeito ao objeto de análise, abrangendo tanto o discurso explícito quanto o implícito sobre a política de Cadastramento Diferenciado. Ela inclui as dimensões argumentativas que o objeto avaliado explicita sobre si mesmo, aquela dos múltiplos agentes centrais envolvidos no objeto avaliado e, por fim, a da comunidade de política em torno do objeto que deve conduzir à conformação de uma comunidade de avaliadores. A segunda matriz refere-se às abordagens conceituais selecionadas que dão significado às análises efetuadas nas três dimensões argumentativas da primeira matriz e aborda os valores que orientaram esta avaliação, destacando o papel do instrumento (Le Gales; Lascoumes, 2009; 2012; Lindblom, 1959), do reconhecimento (Fraser, 2007) e da agencialidade (Latour, 2012) como elementos fundamentais na análise axiológica. A partir dessas matrizes, foram estabelecidos critérios avaliativos que guiaram a análise, levando a uma síntese avaliativa, que revelou questões de desconexão valorativa e descompasso temporal entre a formulação da política e a implementação efetiva das políticas públicas.

Para finalizar, indicamos que os artigos apresentam um caráter complementar, podendo ser interpretados como entregas relativas a objetivos específicos, o primeiro de

realizar mapeamento bibliográfico e evidenciar a lacuna de pesquisa, o segundo de reconstruir a história do objeto sob um olhar de estudos críticos e o terceiro de fazer uma avaliação, com a escolha, em nosso caso, do caminho metodológico discursivo axiológico, já mencionado. Concomitantemente, acreditamos que os artigos constituem, cada um, uma leitura completa e integral, que pode ser livremente acessada de forma independente, a depender do interesse, objetivo e necessidade do leitor.

REFLEXÕES FINAIS

A expectativa que nutro com o trabalho realizado é concluir esse Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da ENAP, certa de que o percurso, ainda que um pouco longo, cumpriu com seu propósito de aprimorar minhas competências profissionais enquanto servidora pública federal. Para além disso, a pesquisa social realizada permitiu-me lançar um olhar distinto sobre um objeto de trabalho próximo, que, creio ter eu mesma colaborado na sua existência e persistência. Verificar o volume de avaliações do MDS sobre a temática indígena e quilombola e sua súbita interrupção a partir do ano de 2016, conflui para a interpretação histórica crítica do Cadastro Único e do Cadastramento Diferenciado, em que houve um tempo de inovação, com profusão de atores de diversos setores sociais construindo de forma democrática as bases de algumas importantes políticas sociais brasileiras, que se estruturaram posteriormente, inclusive no que se refere à avaliação e monitoramento de políticas públicas, e que, em seguida, é substituído por um tempo de desmonte com perdas sérias, de difícil e lenta recuperação para as políticas sociais, explicadas por nossa análise pela relação entre *politics* e *policy* e pelas variações de valores que *policy makers* ou gestores apresentam e mobilizam ao exercerem sua função pública. Por fim, importa dizer que trilhar o caminho metodológico da avaliação discursivo axiológica foi um grande desafio com uma recompensa proporcional, pois creio que o entendimento que disponho hoje sobre as políticas públicas, suas análises, instrumentos e formas de serem monitoradas e avaliadas não serão mais vistos como artefatos neutros e sim instrumentos repletos de intencionalidade.

ARTIGO 1

A POLÍTICA DE CADASTRAMENTO DIFERENCIADO NO BRASIL: UM MAPEAMENTO BIBLIOGRÁFICO CRÍTICO SOBRE O CADASTRO ÚNICO

Resumo

O Cadastro Único é um dos instrumentos de políticas públicas mais conhecidos e, talvez, longevos no âmbito das políticas sociais no Brasil. Criado para ajudar a definir os públicos das políticas sociais, com atenção maior ao Bolsa Família, ele foi, aos poucos, se aprimorando e assumindo novas diferenciações e tipificações por meio das quais, em tese, novos recortes de políticas poderiam ganhar maior precisão de Target. Dentre os avanços de tipificação, destacamos às relativas aos Povos Indígenas e Comunidades Quilombolas, introduzido em 2005, inclusive em resposta a demandas de movimentos sociais. Não obstante tal importância, estas novas tipificações, e em particular as em destaque, começaram a ser estudadas há pouco tempo. Há teses, dissertações e artigos sobre o Cadastro Único que buscam, em diferentes medidas, problematizar os aspectos que consideram como principais em suas análises. Todavia, ainda não encontramos uma revisão bibliográfica mais extensiva e sobretudo crítica em relação à tal produção, com olhar focado no Cadastro Diferenciado que abrange a inserção de grupos específicos, como indígenas e quilombolas, o que pode nos deixar sob o risco de desarticulação, perda de esforços, repetições e, mais grave, dificuldade de avançarmos na produção de conhecimento sobre este tema tão importante, embora muito específico, caindo nas armadilhas das generalizações de falsa neutralidade. Assim, este artigo busca justamente contribuir com o preenchimento deste vazio, de forma a permitir o avanço de tal produção. Para isto, porém, usaremos uma perspectiva crítica dos estudos em políticas públicas, por assumir a não-neutralidade dos processos de análise, mas também sua ancoragem metodológica no interpretativismo.

Palavras-chave: Cadastro único, Cadastro Diferenciado, Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas, Estudos Críticos em Políticas Públicas.

Abstract

The Cadastro Único (Single Registry) is one of the most well-known and perhaps long-standing instruments in the realm of social policies in Brazil. Created to help define the target populations of social policies, with particular emphasis on Bolsa Família, it has gradually improved and taken on new differentiations and classifications through which, in theory, new policy segments could achieve greater targeting precision. Among the advancements in classification, we highlight those related to Indigenous Peoples and Quilombola Communities, introduced in 2005, including in response to demands from social movements. Despite its importance, these new classifications, and particularly the highlighted ones, have only recently begun to be studied. There are theses, dissertations, and articles on the Cadastro Único that seek, to varying extents, to problematize the aspects they consider most relevant in their analyses. However, we have not yet encountered a more extensive and, above all, critical literature review regarding such production, with a focus on the Differentiated Registration that encompasses the inclusion of specific groups, such as Indigenous and Quilombola populations. This gap poses a risk of disarticulation, loss of efforts, repetition, and, more critically, the difficulty of advancing knowledge on this important but very specific topic, falling into the traps of false neutrality generalizations. Therefore, this article aims to address this gap to facilitate the advancement of such production. To achieve this, however, we will employ a critical perspective on public policy studies, acknowledging the non-neutrality of analytical processes, as well as its methodological grounding in interpretivism.

Keywords: Single Registry, Differentiated Registration, Indigenous Peoples, Quilombola Communities, Critical Public Policy Studies.

1 INTRODUÇÃO

O Cadastro Único é o registro administrativo do Governo Federal, criado em 2001 com o objetivo explícito de identificar e selecionar famílias que se encontram em situação de pobreza. Desenvolve-se juntamente com o Programa Bolsa Família (PBF) de maneira a ganhar escala com presença em todo o território nacional. Desde 2005, permite identificar grupos específicos, sendo os primeiros deles os povos indígenas e as comunidades quilombolas.

Atualmente são quinze os Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) passíveis de identificação no Cadastro Único, organizados por agregados, a saber, famílias: de origem étnica – indígenas, quilombolas, ciganas, de comunidades de terreiros –, que possuem relação com o meio ambiente – pescadores, extrativistas e ribeirinhos –, com questões ligadas ao meio rural – assentados, acampados, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e agricultores familiares –, e, por fim, que se encontram em situações conjunturais – atingidas por empreendimentos de infraestrutura, de presos do sistema carcerário, de catadores de material reciclável, compostas por pessoas em situação de rua.

O Cadastramento Diferenciado, conforme definido pela Portaria MDS 810/2022, Subseção V, é o “processo de coleta de dados, inclusão e atualização, no CadÚnico, de famílias pertencentes a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE)”. A referida Portaria exemplifica os grupos que podem ser atendidos por esse procedimento, além de indicar diretrizes a serem observadas, bem como procedimentos relativos à apresentação de documentos pessoais e ao registro de informações nos formulários, com campos exclusivos para alguns grupos (indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua). Na Subseção V, merece destaque o Art. 30, que dispõe sobre a possibilidade de serem estabelecidas “parcerias com órgãos governamentais, organizações da sociedade civil, associações e lideranças comunitárias, entre outros agentes que possam facilitar a interlocução e o acesso às famílias GPTE, no sentido de viabilizar o Cadastramento Diferenciado”.

Dentre os avanços significativos nessa tipificação, merecem destaque as categorias relacionadas aos Povos Indígenas e Comunidades Quilombolas, introduzidas em 2005 em resposta às demandas dos movimentos sociais. Apesar da relevância dessas tipificações, especialmente as destacadas, é notável que apenas recentemente começaram a ser objeto de estudos mais aprofundados. Teses, dissertações e artigos têm buscado problematizar diversos aspectos considerados cruciais em suas análises, mais focadas no

acesso a programas, serviços e benefícios do que na estratégia de identificação prevista por meio da realização do Cadastramento Diferenciado.

Mesmo diante dessa crescente produção acadêmica, ainda não encontramos uma revisão bibliográfica abrangente e, sobretudo, crítica em relação a esse corpus de conhecimento emergente, em especial tendo como objeto de análise o Cadastramento Diferenciado. Essa lacuna pode nos expor ao risco de desarticulação, redundância de esforços e, mais seriamente, à dificuldade de avançar na compreensão desse tema crucial. A ausência de uma revisão crítica pode levar à armadilha das generalizações de falsa neutralidade.

Diante desse cenário, este artigo se propõe a preencher essa lacuna, contribuindo para o avanço na produção de conhecimento sobre as tipificações recentes presentes no Cadastro Único. Contudo, adotaremos uma perspectiva crítica dos estudos em políticas públicas, reconhecendo a não-neutralidade nos processos de análise e ancorando metodologicamente nosso trabalho no interpretativismo. Essa abordagem visa enriquecer a compreensão dessas tipificações, considerando sua complexidade e relevância na implementação das políticas sociais no Brasil.

Além desta parte introdutória, compõem o artigo as seguintes seções. A segunda é uma breve descrição da história do Cadastramento Diferenciado, com o surgimento da nomenclatura Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE). A terceira é a explanação do método utilizado com abordagem interpretativista e situado nos estudos críticos em políticas públicas. A quarta seção é coração do artigo, com o mapeamento crítico da bibliografia do MDS que tange o Cadastramento Diferenciado e de outras plataformas, sobre o Cadastro Único, organizadas em duas etiquetas interpretativas – uma alinhada ao discurso oficial dos normativos e outra com dimensão valorativa destacada. Finalizamos o texto com as considerações finais, que indicam as lacunas a serem preenchidas e uma agenda de pesquisa.

2 BREVE HISTÓRIA DO CADASTRAMENTO DIFERENCIADO

O Cadastro Único é um instrumento de política pública conceituado no meio de gestores públicos nacionais e internacionais e reconhecido como fundamental para implementação de políticas sociais por identificar e fazer a caracterização socioeconômica de famílias pobres no Brasil. Segue assim sua vocação, declarada na definição constante no Decreto nº 11.016/2022. Isso permitiu que paulatinamente, desde sua criação em 2001, programas sociais de diversas áreas, tais como desenvolvimento

rural, serviços de infraestrutura, assistência social, habitação e inclusão produtiva se tornassem usuários da base de dados do Cadastro Único impondo novos desafios à sua gestão (DIREITO et al., 2016).

A abertura para a consolidação de informações em nível nacional de uma diversidade de situações encontradas localmente, mas com significações multinível, de identidades, de demandas sociais de vulnerabilidades de múltiplas camadas, feita a partir do dispositivo legalmente previsto do Cadastramento Diferenciado e desdobrada na sistematização do conceito de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (Portaria GM/MDS N. 810/2022) não foi estudada.

As graves situações de vulnerabilidade que caracterizavam comunidades indígenas e quilombolas no início dos anos 2000, em especial aquelas referentes à insegurança alimentar e nutricional, incentivaram o governo a incluir famílias pertencentes a esse público no referido programa de transferência de renda, como medida de resolução parcial da situação, para que assim houvesse o alívio da miséria e melhorias nutricionais, fazendo necessário que tais famílias fossem devidamente identificadas no Cadastro Único.

Dessa forma, a identificação de públicos específicos no Cadastro Único iniciou-se em 2004/2005 para indígenas e quilombolas de forma genérica, isto é, sem o detalhamento de pertencimento étnico, seguido, em 2008, da inclusão de informações sobre pessoas em situação de rua. Em 2010, com mudança do sistema informacional de registro das famílias, o Sistema do Cadastro Único, em sua chamada Versão 7, e a partir de processos sociais pulsantes em favor da visibilização de demandas sociais brasileiras - a exemplo da emergência da categoria Povos e Comunidades Tradicionais, instituída por meio da publicação do Decreto nº 6.040/2007 -, adicionam-se outros treze grupos para marcação identitária por meio de autoidentificação, agregando-se ainda novas camadas de dados para identificação de famílias de indígenas e de quilombolas.

Em 2011, são definidos procedimentos para o Cadastramento Diferenciado (Portaria GM/MDS nº 177/2011 substituída, posteriormente pela já citada Portaria GM/MDS N. 810/2022), difundem-se materiais institucionais, treinamentos específicos para entrevistadores e ações articuladas com outros órgãos federais e entes subnacionais para alavancar o cadastramento e correta identificação desses públicos.

Para fazer uma comunicação mais efetiva com numerosos e diversos parceiros, em 2014, cunhou-se o termo Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) cuja definição está associada à chamada “dupla vulnerabilidade” que caracteriza esses

públicos. Além de estarem em uma situação de pobreza, como as demais famílias do Cadastro Único, as famílias pertencentes a esses grupos estão sujeitas a uma invisibilidade social decorrente de diferenças étnicas, raciais, de modo de vida, de acesso aos serviços públicos e/ou outras situações específicas. Nesse mesmo ano, o quantitativo de famílias identificadas como GPTE superou um milhão de casos e o a área responsável pela gestão do Cadastro Único, passou a produzir dados mais especializados para esses públicos, contratando consultorias para calcular estimativas de inclusão e atualização cadastral, a partir de registros e estatísticas administrativas diversas. O ano marca temporalmente ainda o lançamento de compilado de dados e análises sobre as variáveis com recorte para os GPTE, a publicação *Diversidade no Cadastro Único: respeitar e incluir. Identificação e perfil socioeconômico de grupos populacionais tradicionais e específicos* (Brasil, 2014; 2016). Reflexões sobre o assunto foram também produzidas no âmbito acadêmico (DIREITO; LICIO, 2014) reforçando o caráter da dupla vulnerabilidade dos GPTE terem menos acesso a serviços e políticas quando comparadas às demais famílias inscritas no Cadastro Único.

Nos anos que se seguiram, a estratégia de Cadastramento Diferenciado tem tido continuidade de maneira não homogênea dada das variações de atores ativados, sejam públicos ou da sociedade civil, por conseguinte, dada a relação que se estabelece entre *policy* e *politics*, em especial com a mudança de governo, a partir do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, explicado por Direito et al (2022), sob o enfoque da desmobilização das capacidades estatais para atender demandas de mudanças de políticas públicas decorrentes de transformações no contexto político-institucional, analisando o caso do Cadastro Único.

3 OS CONTORNOS DE MÉTODO

Este artigo consiste em um mapeamento bibliográfico de natureza crítica. Como tal, trata-se de um levantamento da literatura sobre o objeto deste estudo, as diferenciações de público no Cadastro Único, ampliado por um movimento de interpretação dos resultados obtidos. Este movimento de método encontra respaldo epistêmico na escola dos estudos críticos em políticas públicas.

A escola de estudos críticos em políticas públicas emergiu no começo dos anos 2000, a partir da confluência de diferentes esforços de contestação das escolas racional-positivistas que então dominavam o campo de estudos em políticas públicas (policy

studies). Frank Fischer (2016) propôs que esta nova alcunha atribuiria intenções comuns para tais esforços, os quais incluíam abordagens tais como as argumentativas, narrativas e outras, fortalecendo suas raízes comuns no pós-positivismo. A singularidade dos estudos críticos reside na naturalização dos fatos sociais, o que leva a assunção da não neutralidade nos processos de políticas públicas, ressaltando a importância de observarmos os seus processos de produção social de significados, sobretudo quando interpretamos tais processos, junto à Boullosa (2013; 2019), como fluxos multiatoriais conformados por valores, argumentos, práticas e instrumentos. Para esta autora, tais fluxos se constroem em processos de discursividade modelados pela implicação desses múltiplos atores em tais fluxos, reconhecendo, assim, a dimensão coletiva das políticas públicas.

Problematizar, portanto, o cadastramento diferenciado no Cadastro Único como parte de um fluxo de políticas públicas exige reconhecer suas dimensões de valor, de argumento, de prática e de instrumentalidade. Os resultados da pesquisa apresentada aqui se limitou a mapear os principais argumentos e valores que a comunidade epistêmica, como parte da multiatorialidade, por meio de publicações, vem apontando em relação ao Cadastro Único. Pela não explicitação de tais valores e argumentos nas obras mapeadas, ressalta-se a importância da ancoragem crítica deste trabalho, por assumir a interpretação como quadro metodológico.

Ao assumir uma abordagem interpretativista, o que estamos produzindo neste artigo é um argumento que, nas palavras de Boullosa (2024), só se realiza quando confrontado em arenas discursivas construídas (ou em processo de) em torno do objeto de estudo. Interpretar, é, portanto, construir um fio de narração explicitado, cujas técnicas de pesquisa utilizadas também são compreendidas como portadoras de (alguma) subjetividade, como bem explica Yanow, D & Schwartz-Shea, P. (2006).

Do ponto de vista da estratégia metodológica, a partir desta posicionalidade epistêmica e considerado o momento inicial da pesquisa, assumimos que os principais materiais são as produções bibliográficas reduzidas pela comunidade epistêmica em todo do objeto, cujos métodos de levantamento se dariam por duas frentes e se levando em consideração o envolvimento das autoras com o tema. Por esse motivo, a técnica para o levantamento inicial das referências foi a bola de neve (snowball sampling), que permite a construção de uma amostra não probabilística, por meio da utilização de cadeias de referência. De acordo com Vinuto:

O tipo de amostragem nomeado como bola de neve é uma forma de amostra não probabilística, que utiliza cadeias de referência. Ou seja, a partir desse tipo

específico de amostragem não é possível determinar a probabilidade de seleção de cada participante na pesquisa, mas torna-se útil para estudar determinados grupos difíceis de serem acessados. A execução da amostragem em bola de neve se constrói da seguinte maneira: para o pontapé inicial, lança-se mão de documentos e/ou informantes-chaves, nomeados como sementes, a fim de localizar algumas pessoas com o perfil necessário para a pesquisa, dentro da população geral. (Vinuto, 2014, p. 203)

O processo foi desencadeado a partir do conhecimento da pesquisadora a respeito da produção, por parte da área de Monitoramento e Avaliação, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), de publicações técnicas sobre os públicos indígenas e quilombolas, em áreas diversas de políticas conduzidas pelo órgão, em anos anteriores. Com esse trabalho, mapeamos onze obras produzidas.

Em seguida, foi elaborada uma complementação dos resultados obtidos, com a busca sistemática na plataforma Scientific Electronic Library Online (SciELO), nos Repositórios de Conhecimento da Universidade de Brasília (UnB), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Em todos, foram realizadas buscas por publicações que tivessem em seu título o termo “Cadastro Único”. O resultado da busca é diminuto, indicando que, apesar de ser um instrumento bastante difundido para gestão de políticas sociais, existem poucos estudos sobre o tema que não estejam relacionados ao Programa Bolsa Família (PBF), o que já havia sido apontado por Chaves (2021). Com tal trabalho complementar, obtivemos:

- Na plataforma SciELO, são exibidas quatro publicações, duas delas da Revista de Administração Pública, uma na Revista Brasileira de Gestão Urbana e a quarta na Revista Psicologia & Sociedade
- Em pesquisa ao repositório virtual da Universidade de Brasília (UnB), localizamos três obras cujas pesquisas debruçaram-se em compreender o Cadastro Único.
- No repositório do conhecimento da Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) encontramos oito publicações com o termo Cadastro Único nominado explicitamente no título. Desses oito estudos, três são avaliações sobre ou para a implementação de programas, quais sejam, o fenômeno da repetência no Programa Bolsa Família (Oliveira; Soares, 2013),

complementação e grupos familiares no Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Mation; Santos, 2017) e estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017, no contexto da COVID-19 (Leão, 2020). Cinco estudos tratam do Cadastro Único em si. Como um artifício de delimitação do escopo analítico, indicaremos brevemente aqueles que possuem essa característica, a fim de salientar, intencionalmente, nesse universo, os que dialogam com maior proximidade com o objeto de estudo que propomos.

- No repositório de conhecimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) encontramos seis estudos com Cadastro Único nomeado no título. Desses seis estudos, dois são publicações institucionais do Ministério do Desenvolvimento Social – uma sobre os processos de qualificação cadastral (BRASIL, 2008) e outra sobre o uso da ferramenta Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD) (BRASIL, 2019), que dispõe de níveis distintos de acesso, de acordo com o perfil, e constitui importante fonte de consulta de dados para a sociedade em geral a respeito do Cadastro Único.

4 O MAPEAMENTO CRÍTICO-INTERPRETATIVO

Ao realizar o mapeamento crítico-interpretativo das publicações que tangenciam a temática de povos indígenas e comunidades quilombolas no Cadastro Único, com o objetivo de melhor definir os contornos da conformação e desenvolvimento do Cadastramento Diferenciado, nos debruçamos em levantar a produção sobre a temática, primeiramente, no âmbito do próprio MDS. O exercício demonstrou que houve uma série de estudos, pesquisas e avaliações que adensaram os dados a respeito dos públicos, convertidos em evidências e informações que justificassem dispor de uma marcação própria no Cadastro Único.

Apresentamos esse resultado de forma sintética no quadro a seguir e de forma analítica na subseção 4.1.

Quadro 1 – Síntese de estudos e avaliações sobre as políticas e os programas sociais desenvolvidos pelo MDS sobre o público de indígenas e quilombolas¹

TIPO	TÍTULO	ANO	AUTORIA
RT	Mapa da Fome entre os Povos Indígenas do Brasil: uma contribuição à formulação de políticas de segurança alimentar	1994	VERDUM, Ricardo
RT	Avaliação do Projeto Carteira Indígena – Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas	2007	MDS e UEFS
CE	Povos Indígenas: um registro das ações de desenvolvimento social.	2008	MDS
CE	Políticas Sociais e Chamada Nutricional Quilombola: estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças	2008	MDS
RT	Avaliação Diagnóstica: Acesso das Comunidades Quilombolas aos Programas do MDS	2009	MDS
Guia	Guia de Políticas Sociais Quilombolas – Serviços e Benefícios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2009	MDS, Data UFF/FEC
RT	O impacto do Programa Bolsa Família na melhoria do acesso à educação e aprendizagem em comunidades indígenas no Estado do Paraná	2011	MDS e UEM
RT	Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e nutricional em Comunidades quilombolas tituladas	2013	MDS, Data UFF/FEC
RT	Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família (PBF) para Povos Indígenas	2014	MDS e N.C.Pinheiro
RT	Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas	2016	MDS

Fonte: elaborado pela autora.

Em complementação, precisávamos caracterizar o contexto de produção acadêmica e técnica, sobre o Cadastramento Diferenciado, o que se mostrou bastante desafiador, tendo em vista a constatação de uma lacuna real sobre o tema. Partimos assim para o mapeamento de estudos que privilegiassem o tema do Cadastro Único, em busca de elementos que colaborassem na elucidação a respeito da entrada de categorias de identidades diferenciadas no Cadastro Único e o conjunto de atores, significados e valores que se conectam à estratégia do Cadastramento Diferenciado. Apresentamos o resultado sintético dessa análise no quadro a seguir e o resultado analítico na subseção 4.2.

¹ Relatório Técnico (RT), Cadernos de Estudos (CE), Desenvolvimento Social em Debate, Guia para acesso a serviços e benefícios do MDS (Guia).

Quadro 2 – Síntese de mapeamento de estudos sobre o Cadastro Único²

PLATAFORMA	TIPO	TÍTULO	ANO	AUTORIA
IPEA	TD	Sobre as utilidades do Cadastro Único.	2009	BARROS, R.P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R.
ENAP	Monografia	O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular. Monografia. Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.	2013	PAULA, J.C.
IPEA	Boletim	Implementação como Interpretação e Aprendizado: sobre a implementação das averiguações cadastrais no Cadastro Único de programas sociais	2017	LIMA, P.P.F.
ENAP	Dissertação	Teste de Performance em Aplicações Web: estudo de caso do Sistema do Cadastro Único.	2018	BASTOS, M.C.
ENAP	Monografia	Integração da base de dados do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal dos municípios que compõem a RIDE/DF.	2018	DOUTO, L.K.M.
ENAP	Mestrado	Implicações dos arranjos institucionais locais na qualidade da implementação de políticas públicas: o caso do Cadastro Único para programas sociais.	2019	SAMBIASE, A.G.F.
SCIELO	ART	Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único	2020	DIREITO, D; KOGA, N
SCIELO	ART	Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19.	2020	PAIVA, L.H. et al.
IPEA	Boletim	Usos e Significados do Cadastro Único para os Programas Sociais Federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais?	2020	KOGA, N.M.; VIANA, R.; MARQUES, I.C.
UNB	Dissertação	"Precisamos encontrá-los!" Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro.	2021	BACHTOLD, I.V.
UNB	Tese	A Identificação de Público-Alvo para as Políticas Públicas de Combate à Pobreza: o caso do Cadastro Único e seu uso pelas coalizões de defesa.	2021	CHAVES, J.C.P.N.
UNB	Tese	Cadastro Único para Programas Sociais entre a solidariedade e a eficiência: do gabinete à linha de frente.	2021	LIMA, P.P.F.
SCIELO	ART	Perguntar para quê? Quesito raça/cor no cadastro único para programas sociais	2022	RODRIGUES, L; MIRANDA, G; ALMEIDA, D.
IPEA	Capítulo	O Cadastro Único para programas sociais e a configuração da pobreza: analisando a construção de evidências a partir da teoria do ator-rede.	2022	KOGA, N.M. et al
SCIELO	ART	Mapeamento de vulnerabilidades por bairro do Cadastro Único no município de Vitória-ES	2023	SGRANCIO, A. T.; RODRIGUES, I. M. C.; KOMATI, K. S.
IPEA	Capítulo	(Des) mobilização de capacidades na instrumentação de políticas: o caso do Cadastro Único para programas sociais	2023	DIREITO, D.; KOGA, N.M.; LICIO, E.C.

Fonte: elaborado pela autora.

Na próxima subseções iremos apresentar ao leitor de forma mas extensiva os conteúdos das publicações levantadas. No caso das publicações internas ao MDS,

² As categorias de publicação listadas foram: ART (Artigo), Capítulo (de livro), Monografia, Dissertação (de Mestrado), Tese (de Doutorado), TD (Texto para Discussão) e Boletim (Informativo).

elencamos aquelas com conteúdos que se relacionam indígenas e quilombolas. No caso de publicações externas, esse paralelo não foi possível, pela própria lacuna de pesquisa a ser preenchida. De todo modo, buscamos evidenciar a emergência de análises com enfoque mais críticos, em contraste com análises alinhadas com visão oficial sobre o Cadastro Único.

4.1 TECENDO SIGNIFICADOS PARA O CADASTRAMENTO DIFERENCIADO: ESTUDOS E PESQUISAS DO MDS

Dispor de uma área própria em sua estrutura administrativa, voltada para avaliação e monitoramento de políticas públicas, é algo incomum dentre os órgãos do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, o MDS destacou-se com a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) em 2004 que, desde o início da gestão do governo Lula 3, fundiu-se com a área responsável pela gestão federal do Cadastro Único. Conformou-se assim a atual Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. As publicações arroladas nessa seção fazem parte de governos anteriores, até o ano de 2016.

Embora ainda não tivesse sido criado o Cadastro Único (2001), tampouco o Cadastro Diferenciado (2005), é importante trazer para este mapeamento de publicações os trabalhos pioneiros que serviram como referência para as iniciativas de combate à pobreza junto aos povos indígenas. Dentre eles, destaca-se o *Mapa da Fome entre os Povos Indígenas do Brasil*, elaborado pelo antropólogo Ricardo Verdum, publicado em sua primeira versão em 1994, com atualizações posteriores. Na edição seguinte, por exemplo, o estudo constatou que das 579 Terras Indígenas pesquisadas, 198 apresentavam graves problemas de sustentabilidade alimentar geralmente associados à degradação ambiental. O estudo é importante não somente porque foi elaborado com o intuito de contribuir para as reflexões e posições que viriam a ser tomadas na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, para constar como “levantamento preliminar do problema da fome entre os Povos Indígenas no Brasil” (Verdum, 1994, p. 2), mas também porque sua versão de 2005, intitulado Mapa da Fome, presente nos arquivos do Cadastro Único, funcionou como o pontapé inicial para as ações de Segurança Alimentar e Nutricional voltadas para os povos indígenas.

Os estudos de Ricardo Verdum foram registrados na *Avaliação do Projeto Carteira Indígena – Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas*, publicada pelo MDS em 2007. Trata-se de pesquisa desenvolvida pela Universidade Estadual de Feira de Santana, entre junho de 2006 e abril

de 2007, contratada mediante licitação pública no âmbito de projeto cooperação técnica internacional entre MDS e Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO/ONU), cujo objetivo era mapear os projetos enviados ao Projeto Carteira Indígena entre 2004 e 2006, avaliar os processos e os resultados do programa nas regiões apoiadas. Foram avaliados 37 projetos aprovados, em execução ou executados, localizados em 10 estados, 38 municípios, contemplando 40 etnias, 32 terras indígenas e 81 aldeias e localidades urbanas. A Carteira Indígena apoiava iniciativas para implementar e ampliar práticas sustentáveis para produção, beneficiamento e comercialização de alimentos; para executar práticas sustentáveis de produção, beneficiamento de matéria-prima e comercialização de artesanato; executar práticas sustentáveis de beneficiamento e comercialização de produtos agroextrativistas; revitalizar práticas e saberes tradicionais associados à produção de alimentos, ao agroextrativismo e ao artesanato e; realizar capacitação técnica das organizações e comunidades indígenas para gerir projetos. O ideário de combate à insegurança alimentar e nutricional continha valores relevantes de aliar produção econômica sustentável e revitalização de práticas e saberes tradicionais.

Como consequência, os desafios de atender os povos indígenas após a sua entrada no Cadastro Único (2005), passou a figurar no horizonte do Ministério. Na publicação *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 10 – Povos Indígenas: um registro das ações de desenvolvimento social*, elaborado e publicado em 2008 pela SAGI/MDS, além de avaliar a Carteira Indígena, associando-a à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), ressalta-se que a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) aos povos indígenas é uma “missão da sociedade brasileira, além de uma tarefa do Estado” com diferencial de apostar no protagonismo indígena. A publicação registra a implementação de um conjunto de ações, benefícios e serviços voltados para o atendimento específico de comunidades e famílias indígenas, bem como a construção do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas, o acesso de famílias indígenas ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família, o papel dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) na promoção e proteção dos direitos socioassistenciais dos povos indígenas e os esforços de articulação e parceria com esses grupos. Em relação ao Cadastro Único, são apontadas dificuldades na inclusão dessas famílias, por falta de documentação civil, acesso difícil às terras indígenas, o que requereu um planejamento diferenciado para contemplar as famílias. A

respeito do perfil dessas famílias, 86% das inscritas no Cadastro à época atendiam ao perfil de renda de pobreza e extrema pobreza, tornando-as público do Bolsa Família.

O ano de 2009³ traz algumas publicações institucionais relevantes. Para o foco proposto para esse mapeamento, destacamos a *Avaliação Diagnóstica: Acesso das Comunidades Quilombolas aos Programas do MDS* que foi executada pela Fundação Euclides da Cunha/Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense – FEC/Data UFF, entre fevereiro de 2008 e março de 2009, contratada por licitação pública e financiada por meio de cooperação técnica internacional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Consistiu em um estudo qualitativo realizado junto a 60 comunidades quilombolas, distribuídas em 57 municípios, abrangendo 22 estados nas cinco grandes regiões do Brasil, lançando mão de técnicas de entrevistas em profundidade e grupos focais.

Seu objetivo principal era avaliar, mapear e georreferenciar os equipamentos de assistência social básica e os serviços assistenciais ofertados pelos diferentes níveis de governo disponíveis às comunidades quilombolas. Quanto ao Cadastro Único, mencionase a necessidade de que seja sensível a rápida dinâmica do emprego/desemprego e variação de renda/transitoriedade de renda dos quilombolas e que a inscrição das famílias seja sempre feita na comunidade. A pesquisa destaca um desafio dos mais importantes para o Cadastro Único, trazido pelo Cadastramento Diferenciado, e que repercute igualmente nos programas do MDS: a absorção ou acomodação da visão de comunidade. De fato, ressalta “as dificuldades adicionais para acessar os programas não individuais (cesta de alimentos, hortas comunitárias e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, principalmente)” e adiciona diversas “críticas ou sugestões” para aperfeiçoamento de critérios de ingresso ao PBF, para que se tornem mais adequados à realidade quilombola.

As menções ao Cadastro Único emergem diversas vezes (MDS, 2009, p. 7), ganhando novos sentidos nas contundentes recomendações finais, já que muitas delas parecem exigir refinamentos em sua forma de intervir. Dentre as principais reclamações, destacamos: gerar ou adaptar políticas e programas sociais às características das comunidades, incluir no cálculo do Índice Gestão Descentralizada dos municípios (IGD-

³ Pesquisas importantes sobre outros grupos específicos, que não são foco dessa análise foram realizadas. Destacamos “Rua. Aprendendo a Contar”. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2009), que trouxe o primeiro dimensionamento quantitativo e caracterização dessas pessoas no Brasil, para fins de desenho de políticas públicas de proteção social. Outro destaque é “Alimento: Direito Sagrado” (licitação em 2009, pesquisa em 2010 e publicação em 2011), que colaborou na composição dos mapeamentos de terreiros (comunidades tradicionais de matriz africana) com estudos em quatro regiões metropolitanas brasileiras, a saber, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Belém.

M), mecanismo para aumentar o valor recebido pelos que conseguirem atingir uma meta de inclusão de quilombolas, implantar Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) Quilombolas e executar Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) junto às comunidades, levar políticas voltadas às crianças e adolescentes, evitando situações de trabalho infantil e incentivando qualificação do jovem para o mercado de trabalho, complementar programas de distribuição de alimentos (cestas) com PBF e expansão da presença do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Chama a atenção, ao final, além de repetir o tema das dificuldades para acessar os programas não individuais, a menção sobre a deficiência dos municípios em prestar atendimento adequado, sem preconceito e racismo.

No mesmo ano (2009), o *Guia de Políticas Sociais Quilombolas – Serviços e Benefícios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* contextualiza a questão quilombola, enquadrando-a como parte das discussões sobre Povos e Comunidades Tradicionais, no bojo do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Isso se dá porque, o MDS à época, presidia a Comitê Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), secretariada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). A instância fora criada pelo Decreto de 27 de dezembro de 2004 e modificada pelo Decreto de 13 de julho de 2006, sendo convertida em Conselho por meio do Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016. O conteúdo do Guia busca desconstruir conceitos pré-concebidos sobre quilombos, além de apresentar de forma amigável as principais políticas do MDS que poderiam ser de interesse dos quilombos, coincidindo com o diagnóstico anterior feito pela avaliação (Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Inclusão Socioproductiva, acrescentando o tema da Participação Social). Esta pesquisa foi importante, mesmo que tardia, para construir significados sobre tais populações junto aos públicos gestores locais responsáveis pelo cadastramento das famílias.

Em 2011, foi publicada a pesquisa qualitativa com título *O impacto do Programa Bolsa Família na melhoria do acesso à educação e aprendizagem em comunidades indígenas no Estado do Paraná*, realizado junto às etnias Kaingang e Guarani. Esta pesquisa, desenvolvida pelo Laboratório de Arqueologia, Etnologia e Etno-História, da Universidade Estadual de Maringá, investigou o impacto da política de distribuição de renda no acesso à escola, logo estando baseada em público indígena, inscrito no Cadastro Único. Os resultados demonstraram baixa formação escolar de jovens e adultos indígenas,

difficuldade das comunidades em desenvolver práticas tradicionais de sustentabilidade e de acessar emprego e renda, sugerindo limites dos programas que não levam em consideração as idiossincrasias dessas pessoas. Verificou-se situação de exclusão socioeconômica das famílias em que o Programa Bolsa Família proporciona a aquisição de bens de primeiras necessidades (comida, calçados, cobertores, por exemplo) e maior ingresso e permanência das crianças na escola.

Em 2013, a *Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas* dá continuidade aos estudos que correlacionam a situação de Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN) às comunidades quilombolas. O objetivo geral era avaliar o perfil nutricional de crianças menores de cinco anos de idade e o acesso aos serviços, benefícios e programas governamentais pelas famílias, além de fazer o perfil socioeconômico das comunidades remanescentes de quilombos que vivem em territórios titulados. Foram pesquisadas 169 comunidades quilombolas que obtiveram título de posse coletiva da terra, emitido entre 1995 e 2009 pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou por órgãos oficiais estaduais de regularização fundiária. O estudo foi executado pelo Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Fundação Euclides da Cunha, vinculada à Universidade Federal Fluminense – FEC/DataUFF, realizado em 2011 e caracterizando-se como transversal de base populacional, com utilização de métodos quantitativos de coleta e análise de dados. Sobre o Cadastro Único, identificou-se que 68,3% dos domicílios das comunidades quilombolas pesquisadas possuíam pessoas nele inscritas, sendo que na Região Nordeste o percentual crescia (74,1%). A confusão entre o Cadastro Único e o PBF para o público-alvo fica evidente, com a constatação da pesquisa de que o principal motivo alegado para não inscrição nesse registro pelos chefes de família era a “falta de elegibilidade” (resposta dada por 34,4% de domicílios, sem nenhum rendimento, segundo a pesquisa). Motivos para não receber o PBF, segundo as famílias pesquisadas, são: falta de documentação e de recursos para se deslocar até o local de cadastramento (20,9% dos domicílios com esse tipo de relato), além de recusa ou desinteresse da prefeitura com a comunidade quilombola (20,4% dos domicílios).

Seguindo a cronologia das publicações mapeadas, em 2014, foi publicado o “Estudo sobre desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família” (PBF) para povos indígenas, realizado, entre os meses de fevereiro a dezembro de 2013, pela empresa N C Pinheiro, contratada pelo MDS. Trata-se de pesquisa qualitativa com realização de

entrevistas semiestruturadas, junto aos gestores federais do PBF, do MDS, do Ministério da Saúde (MS) e da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI/MS), além de entrevistas em profundidade junto aos gestores municipais do PBF, coordenadores do PBF na saúde, secretários municipais de saúde e a representantes do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASISUS) no âmbito dos Distritos Sanitários Especiais de Saúde Indígena (DSEI) localizado em Alto Rio Negro, Maranhão, Bahia, Xavante, Mato Grosso do Sul e Litoral Sul. Na publicação, o Cadastro Único juntamente com os CRAS são os focos preferenciais de aplicação dos recursos relativos à apuração do Índice de Gestão Descentralizada do Municípios (IGD-M), em detrimento de ações voltadas às condicionalidades de saúde e de educação do PBF, o que se pode considerar uma fonte de conflitos no âmbito das gestões municipais, que tanto fazem o cadastramento das famílias como as atendem a respeito dos benefícios do PBF tendo que lançar mão de arranjos intersetoriais mínimos necessários para gerir as condicionalidades.

A discussão sobre o acesso das famílias indígenas ao PBF segue em 2015, ano em que o MDS divulgou a análise sistematizada dos resultados obtidos nos estudos etnográficos sobre os efeitos das transferências monetárias do Programa Bolsa Família (PBF) sobre povos indígenas residentes em sete Terras Indígenas (T.I.): Alto Rio Negro (AM), Barra Velha (BA), Dourados (MS), Jaraguá (SP), Parabubure (MT), Porquinhos (MA) e Takuaraty/Yvykuarusu (MS). As pesquisas de campo e observação participante aconteceram entre os meses de setembro de 2013 a fevereiro de 2014. Buscou-se levantar informações da percepção dos indígenas sobre significados do PBF, Cadastro Único, condicionalidades, logística de pagamento/recebimento do benefício, utilização do benefício financeiro, formas de relação dos indígenas com o poder público e a sociedade local, acesso dos indígenas aos CRAS e Centros de Referências Especializados de Assistência Social (CREAS), atividades produtivas e comerciais locais, segurança alimentar e questões de gênero. Os apontamentos a respeito do Cadastro Único repetem-se em relação ao verificado em pesquisas anteriores com indígenas e quilombolas. Nota-se que persistem: a necessidade de ações para emissão de documentação, com destaque para a documentação das mulheres a fim de evitar que o cartão do PBF fique com os homens, existência de famílias com perfil Cadastro Único e programas sociais, mas não estando nele inscritas, despreparo das equipes municipais do Cadastro Único e dos CRAS para lidar com os povos indígenas, com destaque para barreiras culturais e linguísticas, recomendação expressa de realizar a inscrição e atualização cadastral nas comunidades,

evitando-se o deslocamento das famílias às sedes dos municípios e garantindo a entrada de famílias com o perfil do Cadastro Único.

O conjunto de avaliações e estudos mapeado traz uma riqueza de informações sobre as condições de saúde, de segurança alimentar e de atendimento por serviços públicos ao longo de quase 30 anos em que povos indígenas e comunidades quilombolas passaram a estar sob o olhar das políticas sociais conduzidas ou articuladas pelo MDS. Permanece, no entanto, a lacuna de haver políticas estruturadas e contínuas implementadas, definidas em respeito à autodeterminação desses povos e comunidades, que consigam sustentar a segurança alimentar e nutricional e as condições dignas de vida dessas famílias, dentro e fora de seus territórios.

A investigação em tela tem em seu horizonte colaborar com essa discussão ao se debruçar sobre o Cadastramento Diferenciado, com foco em Povos Indígenas e Comunidades Quilombolas e os quadros valorativos aí presentes. Ao mesmo tempo revela algumas limitações do Cadastro Único, como dificuldades de abarcar dinâmicas sociais coletivas com sistemas de parentesco próprios, marginalização de parte da população brasileira que luta contra privação ao acesso à documentação, ausência de estratégias efetivas para lidar com a diversidade étnica, cultural e linguística, preconceitos enraizados em gestores e equipes municipais, complexidade geográfica que leva ao isolamento dessas populações quanto ao acesso a serviços e benefícios são algumas delas. Por outro lado, há que se considerar que as publicações mapeadas materializam esforços de lançar luz sobre a situação e municiar o poder público e demais atores da sociedade com ideias, proposições e dados, a serem utilizados para pressionar o próprio Cadastro Único e sua estratégia de Cadastramento Diferenciado, bem como os programas do MDS, por mudanças, ajustes e refinamentos.

4.2 CADASTRO ÚNICO: CONTRASTES DE ANÁLISES

Nessa seção iremos apresentar os achados nas plataformas de pesquisa indicadas na introdução do artigo, em cujos repositórios fizemos a busca por publicações que continham seu título o termo “Cadastro Único”. Vale alertar que trazemos algumas bibliografias suplementares para dar clareza às temáticas abordadas em algumas das obras, ressaltando que elas fogem ao critério indicado de seleção. O resultado da busca é restrito, indicando que, apesar de ser um instrumento bastante difundido para gestão de

políticas sociais, existem poucos estudos sobre o tema que não estejam relacionados ao Programa Bolsa Família (PBF), o que já havia sido apontado por Chaves (2021).

Optamos por apresentar as publicações mapeadas organizadas em duas etiquetas interpretativas que cumprem o propósito crítico desse exercício analítico. Agregamos as obras em duas categorias mestras. A primeira referente ao conjunto de publicações que interpretam o Cadastro Único tal qual previsto em seu discurso oficial, presente nos normativos, realçando-o como um instrumento de identificação de públicos para focalização de políticas e seleção de beneficiários. A segunda capta nuances mais sutis, não previstas nos no discurso oficial do Cadastro Único, posto que lança luz à dimensão valorativa dos atores implicados nesse instrumento, identificando conflitos, contradições e disputas políticas que o tocam.

4.2.1 Cadastro Único: instrumento de identificação de público para a focalização de políticas

O artigo art. 6º-F da Lei nº 8.742/1993, institui o Cadastro Único como “registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, nos termos do regulamento”. Foi por meio do art. 28 da Lei nº 14.601/2023, que essas e outras definições foram expressas sobre o Cadastro, a saber: que estar nele inscrito pode ser obrigatório para acesso a programas sociais do governo federal, que será garantida a interoperabilidade de dados do Cadastro Único com os dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de que trata a Lei nº 8.213/1991; que os dados do CNIS incluídos no Cadastro Único poderão ser acessados pelos respectivos órgãos gestores, nas três esferas federais, conforme termo de adesão do ente ao Cadastro, do qual constará cláusula de compromisso com o sigilo de dados; que a sociedade civil poderá cooperar com a identificação de pessoas que precisem ser inscritas no Cadastro Único, e; que o Cadastro Único coletará informações que caracterizem a condição socioeconômica e territorial das famílias, de forma a reduzir sua invisibilidade social e com vistas a identificar suas demandas por políticas públicas.

No Decreto 11.016/2022 consta o regulamento do Cadastro Único e sua constituição por base de dados, instrumentos, procedimentos, rede de atendimento, rede de programas usuários e sistemas. Postula-se que deve ser utilizado para o acesso e a

integração de programas sociais do governo federal para seu público de baixa renda, destinado à formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, nos âmbitos federal, estadual, municipal e distrital.

Os estudos e pesquisas reunidos nessa subseção adotam essa utilização como lentes valorativas o discurso oficial sobre o Cadastro Único e empreendem análises que buscam coerência com essa interpretação. Em Barros, Carvalho e Mendonça (2009), *Sobre as utilidades do Cadastro Único*, busca-se demonstrar que o rol de informações disponíveis sobre as famílias e a possibilidade de identificá-las constituem uma fonte poderosa para a elaboração de diagnósticos sobre as condições de vida das famílias, municípios, estados e até mesmo do país como um todo, o que deve ir além do uso dos dados pelo Programa Bolsa Família e alcançar/subsidiar outras políticas públicas sociais no Brasil. Pelo momento em que o estudo foi divulgado e seu locus de produção, o IPEA, podemos inferir que influenciou o próprio discurso oficial sobre o Cadastro Único, salientando a variedade de informações disponíveis sobre as famílias, além daquelas relativas à renda.

Com um significativo intervalo de tempo, mas seguindo essa linha de abordagem, Paula (2017), em *O uso do Cadastro Único: uma análise a partir dos programas Tarifa Social de Energia Elétrica e Telefone Popular*, estudou a ampliação do uso do Cadastro Único, por políticas sociais federais focalizadas. O estudo traz um histórico em cinco fases de tal registro administrativo com foco nos processos de qualificação das informações, o tornou possível ser referência para focalização de políticas. Foram trabalhados como casos os programas Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e Telefone Popular, usuários do Cadastro Único, com rotinas de acompanhamento entre respectivos órgãos gestores, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Telefonia (Anatel), e o MDS.

Bastos (2018) em *Teste de Performance em Aplicações Web: estudo de caso do Sistema do Cadastro Único*, em face aos onze indicadores utilizado para monitorar o contrato entre MDS (gestor do Cadastro Único) e Caixa Econômica Federal (operador do Sistema Cadastro Único), detectou carência de instrumentos capazes de verificar o desempenho do Sistema Cadastro Único. Propõe, assim, quatorze métricas e um painel de resultados a fim de avaliar a disponibilidade e performance desse sistema e apresentar resultados em tempo real. Trata-se de estudo focado no desempenho do sistema informacional, sendo bastante específico e ligado às questões de tecnologia da informação e comunicação (TIC) que impõem limites, bem como potenciais, para o Cadastro Único ser a base de informações para os programas sociais do Governo Federal.

Por meio do trabalho *Integração da base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal dos Municípios que compõem a RIDE/DF*, Douto (2019) propôs um projeto de aplicação de integração de base de dados dos municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE/DF), formada por 34 municípios do Distrito Federal e estados de Goiás e Minas Gerais. para aprimoramento da gestão territorial da Assistência Social. A unificação da base de dados do Cadastro Único desses municípios é proposta com o objetivo de conhecer a realidade das famílias, fomentar o desenvolvimento de políticas públicas e monitorar outras já existentes. O estudo situa-se assim de acordo com a “vocação” do Cadastro Único de servir de base para políticas, lançando mão de um de seus componentes fundamentais (base de dados) e uso (interoperabilidade) previstos em norma.

Sambiase (2019), em *Implicações dos Arranjos Institucionais Locais na Qualidade da Implementação de Políticas Públicas: o caso do Cadastro Único para Programas Sociais*, utilizou a lente analítico-conceitual de arranjos institucionais para realizar uma análise comparativa das variações dos arranjos de implementação de municípios com características socioeconômicas e demográficas semelhantes, mas que possuem resultados distintos em relação à qualidade do Cadastro Único. Avana   em levantar os elementos desses arranjos capazes de explicar uma maior ou menor qualidade do Cadastro Único. Ao trabalhar com dimens   es tradicionais de implementação - Modelo de Gestão e de Atendimento, Relações Federativas, Intersetorialidade e Participação Social, conclui que gestão de recursos humanos e de infraestrutura se destacam nas diferen   as da qualidade do Cadastro Único, sendo a intersectorialidade uma dimens   o menos explicativa. A t  nica da análise está em quest   es administrativas da arquitetura de gest   es locais, seguindo o modelo de gestão originalmente previsto.

No estudo intitulado *Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19*, Paiva et al (2020) prop   em medidas para potencializar o uso do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único como resposta às consequências econ  micas da pandemia da COVID-19, indicam um conjunto de medidas que combinadas geram cinquenta e seis diferentes cenários a fim de estimar público-alvo e custos, a partir da dados do Cadastro Único e na folha de pagamentos do Bolsa Família. Avaliam possíveis dificuldades institucionais e operacionais ao implementar tais medidas, diante magnitude na política social brasileira. Observa-se assim que a análise está alinhada não apenas ao proposto nos normativos do Cadastro Único, mas    visão tradicional de conjugação entre Cadastro Único e PBF,

privilegiando a ação de transferência de renda condicionada, dentre as intervenções públicas que podem ser subsidiadas pelo Cadastro Único.

No estudo intitulado “Mapeamento de vulnerabilidades por bairro do Cadastro Único no município de Vitória-ES” (Sgrancio et al., 2023), os autores utilizam os dados do Cadastro Único, em consideração ao período de 2017 a 2019, para analisar o perfil socioeconômico da população de Vitória, em que identificaram onze tipos de vulnerabilidades indicadas por meio de mapas de calor, relativas à renda, habitação, emprego, faixa etária, pessoa com deficiência, entre outras, com o objetivo de subsidiar o planejamento das ações das equipes de assistência social do município. Responde, dessa forma, ao enquadramento do Cadastro Único como um instrumento complementar à Vigilância Socioassistencial na produção, sistematização e análise de informações territorializadas a fim de prover diagnósticos das vulnerabilidades geograficamente localizadas, vividas pela população, aos gestores dos entes federados com o potencial de orientá-los sobre a oferta de serviços socioassistenciais e para a elaboração de políticas públicas.

As obras acima indicadas buscam coerência com a vocação expressa do Cadastro Único, prevista em Leis, Decretos e Portarias que o regulam. Evidenciamos que não há um tratamento da temática do Cadastramento Diferenciado nesses estudos, apesar o relevo que tem nos normativos e história de constituição do Cadastro Único, ou mesmo, à luz das publicações arroladas na subseção anterior.

Na subseção que se segue traremos uma visão menos ortodoxa, em que os atores divergem do discurso oficial a respeito do Cadastro Único, com interpretações diversificadas.

4.2.2 O Cadastro Único como arenas de disputas interpretativas

Nessa seção, apresentaremos um apanhado de estudos que trazem lentes analíticas que problematizam o discurso oficial do Cadastro Único, enriquecendo o debate ao colocar em primeiro plano, em maior ou menor medida, a depender do estudo, a dimensão valorativa dos atores envolvidos no Cadastro Único, em diferentes níveis e setores de governo, no uso de suas informações, matizando assim os conflitos, as contradições e as disputas em torno desse instrumento.

Lima (2017) em “Implementação como Interpretação e Aprendizado: sobre a implementação das averiguações cadastrais no Cadastro Único de programas sociais” utiliza o caso das averiguações do Cadastro Único, processo no qual o MDS verifica

inconsistências de informações, por meio de cruzamento de bases de dados, gerando uma lista de famílias cujos cadastros devem ser revisados, por meio de mobilização dos municípios que contactam as famílias e atualizam seus cadastros. Destaca o papel da discricionariedade do burocrata do nível de rua que realiza o atendimento às famílias na implementação da política. Em sua tese de doutorado em Ciência Política (Lima, 2021) com o título *Cadastro Único para Programas Sociais entre a solidariedade e a eficiência: do gabinete à linha de frente*, cujo foco analítico é a implementação de políticas públicas multinível (federal, estadual e municipal), considera, em especial, o trabalho da burocracia de médio escalão e de nível de rua na atuação das ações de proteção social. O estudo capta a complexidade de orquestrar os três níveis de governo, necessária para alcance de todo o território nacional, trazendo em seus resultados uma situação em que a experimentação e justificação para a política são constantes por parte de gestores federais, impactados pelas constantes mudanças nos objetivos da política, ao longo do tempo, e pelos implementadores de nível de rua, que avaliam tais mudanças e desenvolvem procedimentos próprios que podem tanto complementar como contradizer as diretrizes do governo federal. Nos estudos da autora, a dimensão não consensual entre os entes federados envolvidos na gestão compartilhada, prevista no desenho original do Cadastro Único, é colocada em primeiro plano, trazendo novos desafios para o sucesso de sua implementação.

Direito e Koga (2020), em “Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único”, analisam a capacidade de integração de políticas públicas suportadas pela Rede do Cadastro Único para Programas Sociais, sendo tal registro administrativo considerado um instrumento de implementação. Utilizando a metodologia da Análise de Redes Sociais, os estudos indicam que apesar de o Cadastro Único apresentar potencial para promover maior integração entre as políticas, isso não acontece. Estudo correlato de Koga, Viana e Marques (2020), “Usos e significados do Cadastro Único para os programas sociais federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais?”, utiliza a noção de instrumento (Lascoumes; Le Gales, 2007) e de Teoria Ator Rede de Latour (2012), para caracterizar o Cadastro Único como instrumento imbuído de sentidos e valores, que produz efeitos próprios não previstos em seus objetivos necessariamente, cuja mobilização por parte dos entrevistados - gestores públicos (de programas federais e que participaram do Plano Brasil sem Miséria - BSM) - modifica os significados e as consequências das ações públicas no âmbito da política social. Concluem que o uso do Cadastro vai além de textos oficiais de legislação, devendo ser compreendido

pela rede relacional dos diversos elementos que o compõe, como os burocratas, os usuários das políticas e os instrumentos tecnológicos.

Koga et. al. (2022), na análise intitulada “O Cadastro único para programas sociais e a configuração da pobreza: analisando a construção de evidências a partir da teoria do Ator-Rede”, avança no uso do arcabouço conceitual de Bruno Latour aplicado ao caso do Cadastro Único, destacando a dinâmica interacional-informacional da burocracia federal em torno do Cadastro, além de defender que não há um atributo de pobreza permanente e inerente às pessoas. Debate o papel mediador e tradutor do Cadastro Único no aparato estatal no tocante às correlações entre públicos e identidades específicas, como a de GPTE, e as noções de pobreza tratada por alguns autores como Tomazini (2017).

Bachtold (2021), com a dissertação de mestrado em Antropologia Social intitulada “*Precisamos encontrá-los!*”: *etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro*, discorre sobre o fazer estatal federal por meio de números e cruzamentos de bases de dados, utilizando como tema o Cadastro Único e as dinâmicas de controle que permitem ao Estado forjar seu governo à distância de forma a tornar a pobreza algo tangível. A autora traz reflexões sobre o uso dos números como instrumentos do fazer estatal e meios de se *governar a e à distância* e o uso da Teoria do Ator-Rede, com a indicação de *artefatos* do Cadastro Único, tais como *formulários, linhas de pobreza e o cálculo da renda*, além de discussões e controvérsias que se dão em torno dessas definições.

A tese de doutorado de Chaves (2021) com o título *A identificação de público-alvo para as políticas públicas de combate à pobreza: o caso do Cadastro Único e seu uso pelas coalizões de defesa*, sob a ótica da Ciência Política, lança mão dos quadros analíticos do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e da *Social Construction and Policy Design* (SCPD), de forma integrada, indicando a existência de duas coalizões: a Coalizão de Focalização como Reforço de Direitos e a Coalizão de Controle. Trata-se de pesquisa qualitativa, com análise documental, entrevistas e questionários, cujos achados dialogam com outras referências tal como o trabalho de Carla Tomazini (2017) que estudou inovações em políticas de países de renda média, realizando discussões sobre mecanismos causais que subjazem ao surgimento de inovações políticas e que não são derivadas de dimensões externas, comparando os programas de transferência de renda do Brasil e do México. O estudo de Chaves (2021) é bastante relevante pois dá continuidade aos estudos das coalizões em torno da concepção de pobreza, considerando também o trabalho de Cotta (2010) *Visões de proteção social e transferência de renda condicionadas no Brasil e no México*, que tem

categorias analíticas relevantes – a de Visões de Proteção Social, derivada do conceito de enquadramento, da subdisciplina de políticas públicas - e argumentos, utilizada por Stone (2002) na análise dos paradoxos das políticas públicas nas democracias contemporâneas, que aproximam-se dos Estudos Críticos em políticas públicas.

Interessante notar que os estudos de Bachtold (2021) e de Chaves (2021) convergem ao caracterizar o período de 2016, ano do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, com o momento de mudança na ênfase do Cadastro. A primeira analisa a tendência de identificação de “fraudes” no Programa Bolsa Família e a segunda indica o predomínio de uma Coalizão de Controle a partir do ano indicado.

Rodrigues et al (2022), em “Perguntar para quê? Quesito raça/cor no Cadastro Único para Programas Sociais”, buscam evidenciar as tensões raciais presentes no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a partir da análise do preenchimento do quesito raça/cor, durante as entrevistas para o Cadastro Único, tendo como lócus de estudo um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da cidade de Porto Alegre. O argumento central das autoras refere-se à necessidade de haver discussões sobre racismo e desigualdade racial no cotidiano das práticas e na formação dos técnicos e trabalhadores sociais da assistência social para que se efetive a cidadania de seus usuários, a garantia de bens, serviços, direitos sociais e redes de cuidado, de forma a transformar o racismo estrutural presente nos serviços e atendimentos inseridos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A centralidade e atualidade da discussão da preparação das equipes para atendimento adequado das famílias na entrevista de inscrição e atualização no Cadastro Único, no que se refere a não praticar nenhum tipo de discriminação, traz elementos importantes de reflexão que tocam inclusive os GPTE.

Ao analisar período mais recente do Cadastro Único, Direito, Koga e Lício (2022 e 2023), em *Mudanças de Políticas e (Des) Mobilização de Capacidades Estatais: o caso do Cadastro Único*, estudaram a expansão/retração do Cadastro Único na perspectiva da mobilização/desmobilização de capacidades estatais para atender a demandas de mudanças de políticas públicas, nos últimos vinte anos. As autoras argumentam que, se mobilizadas para solucionar de forma estrutural o problema da pobreza, enquanto fenômeno multidimensional, tais capacidades podem constituir condições institucionais para integrar ações governamentais voltadas a sua superação.

O conjunto de obras descrito informa o leitor da presença de uma polifonia em torno do Cadastro Único. Interpretá-lo como um instrumento lhe atribui uma versatilidade necessária nas práticas de gestão que o permeiam. Observar as coalizões, crenças, visões

e redes que o atravessam permite, ainda que de forma discreta, concebê-lo como um instrumento objeto de interpretações que nem sempre estão alinhadas, mas dependem, fundamentalmente da posicionalidade ou da implicação de cada ator ou fluxo de atores ao lidar com o Cadastro Único. No bojo desse tipo de análise, encontramos um estudo sobre busca ativa, fortemente relacionado à sustentação da estratégia de Cadastramento Diferenciado, e estudos que colocam em xeque a discricionariedade do burocrata de nível de rua, inclusive para coletar uma informação como a de raça/cor, capaz de ativar inúmeros julgamentos e valores por parte desse sujeito, impactando diretamente na qualidade da informação. cremos que esse tipo de abordagem abre o caminho para estudos reflexivos e mais críticos, com potencial pouco explorado de ampliar o teor democrático das avaliações sobre o Cadastro Único e o Cadastramento Diferenciado.

[1] Link do repositório:

[<https://search.scielo.org/?q=Cadastro+%C3%9Anico&lang=pt&count=15&from=0&output=sit e&sort=&format=summary&fb=&page=1&filter%5Bin%5D%5B%5D=scl&q=%28ti%3A%28 Cadastro+%C3%9Anico%29%29&lang=pt&page=1>]

[2] Link do repositório:

<http://repositorio.unb.br/jspui/simple-search?query=Cadastro+%C3%9Anico>

[3] Link do repositório:

<https://repositorio.ipea.gov.br/simple-search?query=Cadastro+%C3%9Anico>

[4] Link do repositório:

https://repositorio.enap.gov.br/simple-search?query=Cadastro+%C3%9Anico&sort_by=score&order=desc&rpp=10&etal=0&start=0

[5] O acesso aberto está em:

<https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou elaborar uma revisão bibliográfica crítica com o propósito de lançar luz sobre a temática do Cadastramento Diferenciado. Realizamos dois movimentos. O primeiro foi o de nos debruçarmos sobre o corpo de estudos e avaliações produzidas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate

à Fome, em sua área de Avaliação e Monitoramento, dando destaque aqueles com a temática indígena e quilombola. Esse esforço analítico demonstrou que o órgão foi, ao menos pelo período em que as publicações foram produzidas, um empreendedor de políticas para indígenas e quilombolas. Tanto que consagrou uma marcação aos públicos e abriu caminhos para que outros públicos obtivessem algo similar, ou desejassem ter.

Em decorrência disso, fizemos o segundo movimento, impulsionado pela necessidade de levantar estudos sobre o Cadastramento Diferenciado, para além do próprio MDS, a fim de verificar como a temática indígena e quilombola estava configurada. O resultado desse segundo movimento é constatação de que a temática objeto de nossa análise ressoa bastante dentro do próprio órgão responsável pela gestão do Cadastro Único e pela estratégia de Cadastramento Diferenciado, contudo, o mesmo não se dá em lócus produtores de conhecimento, como os pesquisados – Scielo, IPEA, ENAP e Unb. Apesar das pressões por tipificações de públicos sofridas pelo Cadastro Único, para além dos quinze GPTE elencados, advindas tanto de órgãos governamentais que desejam ter informações nacionais a respeito de seu público-alvo ou que necessitam igualmente acomodar demandas e dar respostas a sociedade, como da sociedade civil, prevista na estratégia do Cadastramento Diferenciado, as análises sobre o assunto são iniciais e confirmam a complexidade presente na implementação do Cadastro Único, particularmente, e das políticas sociais no Brasil, de forma geral.

Vislumbra-se os estudos críticos em políticas públicas como uma possibilidade analítica mais profícua por ser polissêmica, como buscamos demonstrar por meio do conjunto de estudos que fogem à interpretação oficial do Cadastro Único como instrumento exclusivamente de identificação de público para a focalização de políticas. Ao ressaltar a importância de observarmos seus processos de produção social de significados, conjugada à abordagem de que, nesses processos, atuam fluxos multiatoriais conformados por valores, argumentos, práticas e instrumentos, que modelam a discursividade em que estão implicados, tal perspectiva analítica tem o diferencial de trabalhar a posicionalidade dos atores (não-neutralidade), além de colocar em primeiro plano a dimensão coletiva das políticas públicas. É um caminho analítico a ser explorado com promessas de contribuir para a agenda de pesquisa que inauguramos sobre o Cadastramento Diferenciado.

6 REFERÊNCIAS

BOULLOSA, R. Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, v. 11, n. 4, 2019. p. 89-105

BOULLOSA, R. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **Revista AVAAL**, v. 4, n. 18, 2020.

BOULLOSA, R. Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. **Revista NAU Social** – v. 11, n. 21, p. 441-456, Nov 2020/Abr 2021.

BOULLOSA, R. Por um caminho axiológico para a avaliação de políticas públicas epistemologia, método e práticas. **Policy Paper** (VF). Programa Cátedras Brasil 2023. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) 2024.

BOULLOSA, R.; PERES, J.; BESSA, L. Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 28, p. 317-342, 2021.

BOULLOSA, R.; OLIVEIRA, B. R.; ARAÚJO, E. T.; GUSSI, A. F. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Diversidade no Cadastro Único**: respeitar e incluir. Identificação e perfil socioeconômico de grupos populacionais tradicionais e específicos - 2014. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2014.

BRASIL. **Diversidade no Cadastro Único**: respeitar e incluir. Identificação e perfil socioeconômico de grupos populacionais tradicionais e específicos - 2015. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.750**, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm]

BRASIL. **Portaria MC nº 810**, de 14 de setembro de 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

DEWEY, J. The Public and Its Problems. *In*: DEWEY, John: **The Later Works**, edited by, J. A. Boydston. Vol. 2 235–372. Carbondale and Edwardsville: Southern Illinois University Press, 1984 [1927].

DIREITO, D.; LICIO, E. A Experiência Brasileira de Cadastramento Diferenciado de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos. Texto elaborado para o **XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Equador, 2014.

DIREITO, D; KOGA, N. M.; LICIO, E. C.; CHAVES, J.C.P. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. **Working Paper**. Número 145, julho, 2016.

DIREITO, D; KOGA, N. M.; LICIO, E. C. **Mudanças de políticas e (des)mobilização de capacidades estatais**: o caso do Cadastro Único. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea , 2022.

FISCHER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. **Revista NAU Social**, v. 7, n. 12, p. 163-180, 2016.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Durham & London: Duke University Press, 1993.

GASPARINI, M. F.V. Bases filosóficas e epistemológicas da avaliação: caminhos a serem trilhados. **Revista Brasileira de Avaliação**. Janeiro/junho, Vol. 3, n. 17, 2020.

JANNUZZI, P. M. (2021) Avaliação de programas públicos no Brasil: considerações sobre complexidade, valores públicos e critérios avaliativos. XLV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – **EnANPAD 2021**, v. 45, 2021.

KOGA, N. M; VIANA, R.; MARQUES, I.C. Usos e Significados do Cadastro Único para os Programas Sociais Federais: de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais? **Boletim de Análise Político-Institucional** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), n. 1, 2011.

LASCOUMES, P.; GALES, P. 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.

LASCOUMES, P.; GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **R. Pós Ci. Soc.** v. 9, n. 18, jul/dez. 2012.

LASSWELL, H. D. The Policy Orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (orgs). **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LASSWELL, H. D. The Emerging Conception of the Policy Sciences. **Policy Sciences** 1, 1970. p. 3-14

MONTGOMERY, D. J. Rational Policy Analysis: Normative Foundations. **Public Productivity Review**, 10(4), 47, 1987.

NATALINO, M. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012-2022)**. Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2022.

LINDBLOM, Charles E. The Science of ‘Muddling Through’. **Public Administration Review**, v. 19, p. 79-88, 1959.

RODRIGUES, R. W. S.; BOULLOSA, R. Uma Visão Conceitual da Atividade de Monitoramento e Sua Aplicação na área Social. **SEGET - XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. Gestão do conhecimento para a sociedade. Rio de Janeiro, 2012.

TOMAZINI, C. Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico. **Critical Policy Studies**. Agosto, 2017.

TOMAZINI, C.; LEITE, C. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.

YOUNG, K.; ASHBY, D.; BOAZ, A; GRAYSON, L. Social science and the Evidence-based Policy Movement. **Social Policy and Society**, 1, 2002. p. 215-224

YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine. **Interpretation and method: empirical research methods and the interpretive turn**. M.E. Sharpe, 2006.

ARTIGO 2

POR UMA NARRAÇÃO EM TRÊS TEMPOS DO CADASTRAMENTO DIFERENCIADO NO CADASTRO ÚNICO: INOVAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E DESMONTE

Resumo

O Cadastro Único é um instrumento de políticas públicas criado em 2001 com o objetivo de aprimorar a focalização das políticas sociais no governo federal. Considerado inovador, passou por transformações, algumas originadas internamente (endógenas) e outras externamente (exógenas), relacionadas ao contexto político do país. Entre as mudanças internas, a introdução do Cadastro Diferenciado de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) foi, sem dúvida, bastante significativa. Já entre as externas, a mudança de orientação na política nacional parece ter sido igualmente marcante. Como essas transformações impactaram a história do Cadastro Único, especialmente quando vistas a partir do Cadastro Diferenciado? Este artigo busca interpretar a história do Cadastro Diferenciado como um processo dividido em três tempos: inovação, estruturação e desmonte. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma análise em estudos críticos cujo principal material pesquisado foram os Relatórios de Gestão do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, para o período de 2005 a 2022.

Palavras-chave: Cadastro único, Cadastro Diferenciado, Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas, Estudos Críticos em Políticas Públicas.

Abstract

The Cadastro Único (Single Registry) is a public policy instrument created in 2001 with the aim of improving the targeting of social policies at the federal level. Considered innovative, it has undergone transformations, some of which were internally (endogenous) driven and others externally (exogenous) related to the country's political context. Among the internal changes, the introduction of Differentiated Registration for Traditional and Specific Population Groups (GPTE) was undoubtedly quite significant. Among the external changes, the shift in national policy orientation also appears to have been equally impactful. How have these transformations affected the history of the Cadastro Único, particularly when viewed through the lens of Differentiated Registration? This article seeks to interpret the history of Differentiated Registration as a process divided into three phases: innovation, structuring, and dismantling. Methodologically, it involves a critical study analysis with the primary research material being the Management Reports of the Ministry of Social Development, Family, and Fight Against Hunger, covering the period from 2005 to 2022.

Keywords: Single Registry, Differentiated Registration, Indigenous Peoples, Quilombola Communities, Critical Public Policy Studies.

1 INTRODUÇÃO

O Cadastro Único é o registro administrativo do Governo Federal, criado em 2001 com o objetivo explícito de identificar e selecionar famílias que se encontram em situação de pobreza. Desenvolve-se juntamente com o Programa Bolsa Família (PBF) de maneira a ganhar escala com presença em todo o território nacional. Desde 2005, permite identificar grupos específicos, sendo os primeiros deles os povos indígenas e as comunidades quilombolas.

Atualmente são quinze os GPTE passíveis de identificação no Cadastro Único, organizados por agregados, a saber, famílias: de origem étnica – indígenas, quilombolas, ciganas, de comunidades de terreiros –, que possuem relação com o meio ambiente – pescadores, extrativistas e ribeirinhos –, com questões ligadas ao meio rural – assentados, acampados, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e agricultores familiares –, e, por fim, que se encontram em situações conjunturais – atingidas por empreendimentos de infraestrutura, de presos do sistema carcerário, de catadores de material reciclável, compostas por pessoas em situação de rua.

O Cadastramento Diferenciado, conforme definido pela Portaria 810/2022, Subseção V, é o “processo de coleta de dados, inclusão e atualização, no CadÚnico, de famílias pertencentes a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE)”. A referida Portaria exemplifica os grupos que podem ser atendidos por esse procedimento, além de indicar diretrizes a serem observadas, bem como procedimentos relativos à apresentação de documentos pessoais e ao registro de informações nos formulários, exclusivos de alguns grupos (indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua). Na Subseção V, merece destaque o Art. 30, que dispõe sobre a possibilidade de serem estabelecidas “parcerias com órgãos governamentais, organizações da sociedade civil, associações e lideranças comunitárias, entre outros agentes que possam facilitar a interlocução e o acesso às famílias GPTE, no sentido de viabilizar o Cadastramento Diferenciado”, aspecto central do ponto de vista da presente análise.

Este artigo lança um olhar crítico sobre a linha do tempo e as transformações do Cadastro Único com foco no Cadastramento Diferenciado, utilizando como subsídio os Relatórios de Gestão do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, para o período de 2005 a 2022, bem como a experiência de trabalho da autora na área. Como se deu a entrada de indígenas e quilombolas no Cadastro Único? O que isso representou para uma intervenção pública dessa magnitude? Quais foram os

principais atores mobilizados (ou paralisados) nesse processo? Houve alguma linearidade? Como se deu a interface entre *policy* e *politics* no caso do Cadastramento Diferenciado, ao longo do período estudado?

Conhecer o programa é ainda crucial para ser capaz de elaborar conselhos inteligentes e úteis aos seus gestores e diretores, que, em geral, estão interessados em recomendações práticas, tangíveis à implementação, aceitáveis politicamente, financiáveis e que tenham o potencial de fazer o programa melhorar (Weiss, 1973). Por fim, ao comunicar os resultados da avaliação, o conhecimento sobre o programa fará possível especificar o que fez o projeto de avaliação, como foi gerido, qual seu escopo, contexto e condições de realização.

Para trazer luz para essas questões, mapeamos três tempos que denotam transformações endógenas e exógenas na política. Os tempos de inovação, estruturação e desmonte trazem atores que incidem na presença ou ausência da temática de indígenas e de quilombolas no Cadastro Único, indicando o estreito relacionamento das políticas públicas com as lentes mais ou menos democráticas assumidas pelos governos. Considerou-se como parte desse campo os conceitos adjacentes de Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) e de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE).

Compõem o artigo essa introdução, uma breve seção conceitual-metodológica, seguida da apresentação dos três tempos da política de identificação de indígenas e quilombolas presente no Cadastro Único, por meio da estratégia do Cadastramento Diferenciado, elaborada com base nos Relatórios de Gestão do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, para o período de 2005 a 2022. Concluímos o trabalho com as considerações finais a respeito da agenda de pesquisa sobre o tema.

2 DOS CONTORNOS DO MÉTODO

O artigo oferece uma apresentação crítica da emergência e do processo de desenvolvimento do Cadastramento Diferenciado dentro do Cadastro Único. Como tal, trata-se de uma revisão bibliográfica da produção de relatórios técnicos do próprio Ministério de Desenvolvimento Social sobre tal objeto de estudos. Este movimento de método encontra respaldo epistêmico na escola dos estudos críticos em políticas públicas, mais precisamente dentro dos estudos narrativos (Miller, 2020), em diálogo com a abordagem da *Mirada ao Revés* (Boullosa, 2013; 2019).

A escola de estudos críticos em políticas públicas emergiu no começo dos anos 2000, a partir da confluência de diferentes esforços de contestação das escolas racional-positivistas que então dominavam o campo de estudos em políticas públicas (*policy studies*). Frank Fischer (2016) propôs que esta nova alcunha atribuiria intenções comuns para tais esforços, os quais incluíam abordagens tais como as argumentativas, narrativas e outras, fortalecendo suas raízes comuns no pós-positivismo. A singularidade dos estudos críticos reside na naturalização dos fatos sociais, o que leva a assunção da não neutralidade nos processos de políticas públicas, ressaltando a importância de observarmos os seus processos de produção social de significados, sobretudo quando interpretamos tais processos, junto à Boulosa (2013; 2019), como fluxos multiatoriais conformados por valores, argumentos, práticas e instrumentos. Para esta autora, tais fluxos se constroem em processos de discursividade modelados pela implicação desses múltiplos atores em tais fluxos, reconhecendo, assim, a dimensão coletiva das políticas públicas.

Problematizar, portanto, o Cadastramento Diferenciado no Cadastro Único como parte de um fluxo de políticas públicas exige reconhecer suas dimensões de valor, de argumento, de prática e de instrumentalidade. Os resultados da pesquisa apresentada aqui se limitaram a mapear os principais argumentos e valores e transformações instrumentais que o MDS, como parte protagonista da multiatorialidade, vem, por meio de publicações, apontando em relação ao Cadastro Único. Pela não explicitação de tais valores e argumentos nas peças estudadas, ressalta-se a importância da ancoragem crítica deste trabalho, por assumir a interpretação como quadro metodológico mais amplo.

Ao assumir uma abordagem interpretativista, o que estamos produzindo neste artigo é um argumento que, nas palavras de Boulosa (2024), só se realiza quando confrontado em arenas discursivas construídas (ou em processo de) em torno do objeto de estudo. Interpretar, é, portanto, construir um fio de narração explicitado, cujas técnicas de pesquisa utilizadas também são compreendidas como portadoras de (alguma) subjetividade, como bem explica Yanow, D & Schwartz-Shea, P. (2006).

Mas aqui a interpretação assume a narração como principal derivação metodológica. Kaplan (1986) argumenta que a narração se explica melhor em contextos de pesquisa nos quais os materiais carecem de articulações e generalizações prévias. Neste sentido, o olhar de quem pesquisa torna-se ainda mais expressivo para os resultados da análise pretendida, sobretudo quando tratamos de políticas públicas (Miller, 2020). Na abordagem narrativa de Hugh Miller, o fio que conduz a narração é a construção e alteração do ou dos discursos. Com isto, o que podemos chamar de linha do tempo foi

interpretada discursivamente, a partir do reconhecimento de mudanças não somente nos discursos, mas também no contexto de produção deles.

Assim, alinhada ao contexto dos estudos críticos em políticas públicas, utilizando a interpretação como quadro metodológico e assumindo um diálogo com as abordagens narrativa e da Mirada ao Revés, a estratégia desta pesquisa buscou identificar o fluxo da política de Cadastramento Diferenciado em três grandes movimentos de atores e práticas, em sua gestão e operacionalização, nos quais densidades de articulação e diálogo entre atores interessados, inclusive os beneficiários finais da política (indígenas e quilombolas), não são homogêneas.

Como resultado, a trajetória do objeto de estudos será narrada a partir de três marcadores de significância: inovação, estruturação e desmonte. Estes marcadores emergiram das leituras interpretativas realizadas sobre os materiais de pesquisa escolhidos e diferenciam o que nesta pesquisa nós chamamos de tempos. Em cada um destes tempos, os argumentos, valores e instrumentos vão sofrendo inflexões que vão alterando sensivelmente o modo como se compreende, não somente o Cadastro Único em si, mas também as suas possibilidades, direcionamentos e incentivos para o seu uso. Antes de detalharmos o conjunto dos materiais de pesquisa, é importante explicar que optamos pelo termo “tempo”, e não “fases”, considerando que lidamos com mudanças sutis, embora com repercussões significativas nos usos e interpretações do objeto em questão, qual seja, o Cadastramento Diferenciado.

No que concerne aos materiais de pesquisa, diante do papel preponderante do MDS na história desse objeto, eles consistem nos Relatórios de Gestão como fonte de dados secundários para criação de uma linha do tempo que permita acompanhar a história do cadastramento de povos indígenas e comunidades quilombolas, de 2005 a 2022. Até o ano de 2015, os Relatórios continham detalhes das ações de gestão implementadas no âmbito do Cadastro Único do Governo Federal. Com as mudanças ocorridas em 2016 na estrutura ministerial, os registros passaram a ser menos detalhados como pode ser observado na análise que faremos dos documentos nessa seção⁴. As transformações mais

⁴ De 2005 a 2018, o Cadastro Único funcionou na mesma unidade de gestão do Programa Bolsa Família (PBF), no então chamado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) cujo nome foi esse até 2015. Em 2016, a pasta passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA e Cadastro e Bolsa ainda estavam na mesma unidade gestora). Em 2017, o órgão foi denominado Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com configuração bastante similar à anterior.

radicais, no entanto, aconteceriam a partir de 2019, com a mudança de governo⁵ seguindo o proposto por Msila e Setlhako (2013, p. 323) na análise sobre o trabalho de Carol Weiss, de que as decisões sobre programas estão incorporadas à política, inclusive a visão do alto escalão. Em tal ano, o nome da pasta passou a ser Ministério da Cidadania, o organograma e os programas sofreram diversas modificações e o Cadastro Único (já deslocado para outra Secretaria, a de Avaliação e Gestão da Informação – Sagi), passa a ser significado, prioritariamente, como uma base de dados, isolado de outras políticas públicas e de sua rede de atendimento por gestões municipais e estaduais, sendo, por fim, alocado em unidade exclusiva, a Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad), até o final do ano de 2022.

Antes de passarmos para a próxima seção, é importante lembrar que, seguindo Carol Weiss (1973), as políticas e os programas são sempre “criaturas de decisões políticas”, ao qual acrescentamos, por meio do caso estudado, que as decisões sobre políticas e programas mudam de acordo com o fluxo dos múltiplos atores implicados, dispostos a partir de conjunturas mais ou menos democráticas que modelam o debate a respeito do que é público. Além disso, embora este não seja o ponto central desta parte que deriva de uma pesquisa maior, os próprios atores da burocracia do Cadastro Único, ao se verem neste fluxo, acabam também afetados por eles em suas percepções, engajamentos e atuações.

3 UMA NARRAÇÃO EM TRÊS TEMPOS

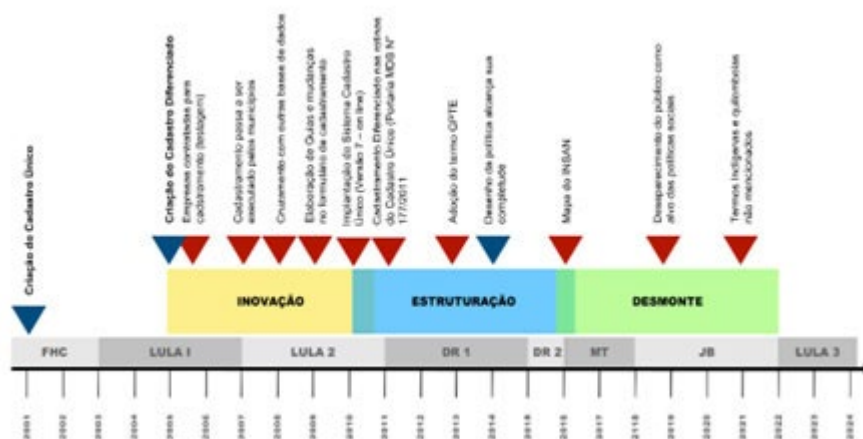
A abordagem do processo de construção do Cadastramento Diferenciado no Cadastro Único será delineada através de três elementos distintivos: inovação, estruturação e desmonte. Estes elementos emergiram das análises interpretativas conduzidas nos materiais de pesquisa selecionados, destacando os diferentes momentos identificados ao longo desta investigação. Os três períodos são nomeados a fim de criar marcadores na trajetória da linha de vida do objeto em estudo. Em cada período, que chamamos de tempo, os argumentos, valores e instrumentos passam por transformações

⁵ Em 2019, foi eleito o Presidente Jair Bolsonaro (eleito pelo eleito pelo Partido Social Liberal – PSL), após a interrupção da gestão da Presidenta Dilma Roussef, com o Impeachment 2016, que se deu sequencialmente aos 13 anos em que o país foi governado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) e um mandato completo (2011-2015) e um interrompido (2015-2016) de Dilma Roussef.

que impactam de maneira significativa não apenas a compreensão do Cadastro Único em si, mas também suas possibilidades, direcionamentos e estímulos para utilização.

Uma síntese visual dessa narrativa é apresentada na próxima figura, que será seguida pela explicação essencial dos diferentes períodos. O desenvolvimento detalhado de cada um desses períodos será abordado posteriormente.

Figura 1 – Linha do Tempo – Cadastramento Diferenciado – 2005 a 2022.



Fonte: elaborado pela autora.

O período intitulado **Tempo de Inovação (de 2005 a 2010)** consiste em momento de experimentações e construção de significados sobre formas viáveis de inclusão de indígenas e quilombolas no Cadastro Único. Sabia-se dos riscos de haver impactos negativos nas culturas desses grupos ao acessarem o benefício do Bolsa Família, das discrepâncias entre conceitos, como o de “família” e, já estavam explícitos os conflitos entre PCT e poderes locais, obstáculos difíceis de serem superados, tendo na contratação de empresas e participação de organizações não-governamentais estratégias para contornar o problema. Isso porque as gestões municipais foram “poupadas” nesse primeiro momento da estratégia de construção do Cadastramento Diferenciado; mas, a partir do 2007, tiveram de assumir essa tarefa. Com a significativa lacuna de informações sobre localização e dados populacionais de indígenas e quilombolas, estudos e cruzamentos de bases com órgãos parceiros são realizados, na tentativa de criar referências para o cadastramento desse público, especialmente diante de graves problemas de saúde e insegurança alimentar que apresentavam. No mesmo sentido, foram elaborados os primeiros formulários com marcações identitárias e desde então a questão

da documentação para cadastramento de ambos os públicos demandou flexibilização de regras, que perpetuam até os dias atuais.

O **Tempo de Estruturação**, concentrado entre os anos **2011 a 2015**, diz respeito ao período no qual o cadastramento da população em geral estava pronto e tinha conquistado uma versão *on line* do Sistema do Cadastro Único (a Versão 7). Sem dúvida esse instrumental criou novas possibilidades e responsabilidade para o Cadastro. Em termos de capacidade estatal, os municípios de todo o país passam a receber recursos tecnológicos (com as parcerias entre MDS e Ministério da Defesa para instalação de antenas para que municípios pudessem acessar internet a fim de operarem o novo sistema) e financeiros (repasse de recursos referentes ao Índice de Gestão Descentralizada - IGD). Na seara do Cadastro Diferenciado, as pressões de órgãos federais, comissões, conselhos e movimentos sociais multiplicam-se, em especial quando, se cria o campo 2.07 em um Formulário Suplementar. Dentro das possibilidades do novo sistema materiais são elaborados (guias, instruções operacionais, relatórios, vídeos) e se faz imprescindível não apenas fazer articulações com órgãos interlocutores dos públicos, como com programas com potencial de atender públicos específicos ou, ainda, programas que já estavam voltados para determinados públicos e que perceberam no Cadastro Único um potencial instrumento de localização e acompanhamento de público-alvo, o que foi bastante fomentado e explorado no âmbito do Plano Brasil sem Miséria.

Por fim, o **Tempo de Desmonte, entre 2016 e 2022**, está diretamente ligado às mudanças abruptas na política (*politic*) do país, observando-se que até 2019 revisita os patamares iniciais do argumento relativo a problemas de saúde e segurança alimentar, de 2005/2006, para povos indígenas e comunidades quilombolas. Os programas e políticas focalizadas que vinham desenvolvendo um olhar mais apurado e alargando o espaço e importância que suas especificidades têm na elaboração e execução (caso dos Programas de Fomento às Atividades Produtivas Ruais, de Cisternas, Bolsa Verde) desaparecem (apenas Cisternas permanece nos Relatórios de Gestão). Abordagens anômalas ou pouco transparentes, como as da SENAPRED e do PELC/Secretaria do Esporte, ganham espaço. As cestas alimentares passam a ser a medida de maior destaque, que, em anos anteriores, ao longo do Tempo de Estruturação, era significada como emergencial a fim de garantir segurança alimentar e acesso à renda (Programa de Aquisição de Alimentos, Fomento, Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, entre outros). A seguir estão indicadas as presenças/ausências dos atores e instrumentos integrantes do fluxo da política de Cadastro Diferenciado, nos documentos pesquisados, nos três tempos:

Quadro 3 – Atores/Instrumentos nos três tempos do Cadastramento Diferenciado⁶

TEMPO PERÍODO	INOVAÇÃO 2005 - 2010	ESTRUTURAÇÃO 2011-2016	DESMONTE 2017-2022
ATORES/ INSTRUMENTOS	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Cadastro Único e PBF)	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Cadastro Único e PBF) com Coordenação Geral de Apoio à Integração de Ações (CGAIA/DECAU)	Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação/Secretaria Nacional do Cadastro Único (Cadastro Único)
	Gestões municipais e estaduais	Gestões municipais e estaduais (atribuição dos estados de apoiar o Cadastramento Diferenciado nos municípios na Portaria MDS n. 177/2011)	Gestões municipais e estaduais (atribuição dos estados de apoiar o Cadastramento Diferenciado nos municípios na Portaria MDS n. 177/2011)
	Empresas	n/a	n/a
	Organizações não governamentais (ONGs), em especial associações das comunidades quilombolas	ONGs - Prevista nos materiais intrucionais mas não aparece nos Relatórios de Gestão	ONGs - Previstas nos materiais intrucionais mas não nos Relatórios de Gestão
	Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI)	Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI)	Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI)
	Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)	n/a	n/a
	Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI)	n/a	n/a
	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)	SEPPIR - Prevista nos materiais intrucionais mas não nos Relatórios de Gestão
	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	INCRA- Previsto nos materiais intrucionais mas não aparece nos	INCRA- Previsto nos materiais intrucionais mas não aparece nos
	Fundação Cultural Palmares (FCP)	FCP- Prevista nos materiais intrucionais mas não aparece nos	FCP- Prevista nos materiais intrucionais mas não aparece nos
	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN com ADA - Cestas de Alimentos)	SESAN - Prevista nos materiais intrucionais mas não aparece nos Relatórios de Gestão	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ADA, Mapa INSAN e Cisternas)
	Entes com escopo em Povos e Comunidades Tradicionais (PCT)	Decreto no 6.040/2007 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e	n/a
	Caixa Econômica Federal	Caixa Econômica Federal	Caixa Econômica Federal
		Sistema Cadastro Único (V7)	n/a
		Guias de Cadastramento (indígenas, quilombolas e pessoa em situação de rua, filipeta)	n/a
		Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)	n/a
		Sistema Único de Assistência	n/a
		Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	n/a
			n/a
		Plano Brasil sem Miséria (articulação e coordenação de	n/a
			Pandemia da COVID-19
			Auxílio Emergencial (AE) - benefício financeiro
			DATAPREV - plataforma digital para acesso ao AE
			Guias GPTE para AE
			Ministério da Cidadania e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)
			Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (SENAPRED)
			Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) - Secretaria do Esporte
			Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

Fonte: elaborado pela autora.

⁶ O código *n/a* se refere a não se aplica, significando que não há menção.

3.1 TEMPO DE INOVAÇÃO

O Tempo de Inovação diz respeito ao momento de criar e experimentar instrumentos, significados e valores relacionados ao Cadastramento Diferenciado no Cadastro Único. O governo do presidente Lula já se encontrava na segunda parte de seu mandato, abrindo espaço para a realização de novas demandas sociais. Além dos preceitos da Constituição Federal de 1988, que justificava a entrada dos grupos, para os indígenas, o Relatório aponta a existência de um vácuo institucional da parte da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), a partir da emancipação dos povos, e para as comunidades quilombolas, aponta uma situação de isolamento para além da resistência histórica, o que demandava intervenção por parte do Estado.

A decisão de incluir tais populações no Cadastro Único chegou em 2005, com as primeiras ações mais concretas de gestão ocorrendo no ano anterior, em 2004:

Ainda em 2004, o MDS promoveu ações de cadastramento de famílias quilombolas no município de Alcântara (MA). Técnicos do MDS capacitaram representantes das organizações quilombolas do estado para que estes realizassem o cadastramento das comunidades selecionadas.” (BRASIL, *Relatório de Gestão 2005/2006*, 2006, p. 64)

Duas questões foram muito importantes na época: como fazer e por onde começar. A primeira foi respondida recorrendo às organizações de fora do governo. Por meio da contratação de empresas e do recrutamento de organizações não governamentais, foram realizadas as primeiras ações de inscrição das famílias indígenas e quilombolas, tendo sido feito também a testagem dos formulários de preenchimento, verificando se as marcações às respectivas identidades estavam adequadas. Observa-se no documento a preocupação da gestão da época de que a “[...] inclusão no PBF deve ser pactuada e avaliada, como forma de evitar que o Programa contribua para a desagregação cultural desses povos” (BRASIL, *Relatório de Gestão 2005/2006*, 2006, p. 63). São valores que vão permear toda este primeiro período.

Para a segunda questão foram definidos os seguintes modos. Selecionou-se estados e municípios para realizar esses testes. Destacamos trechos que revelam quais foram os locais em que o Cadastramento Diferenciado começou:

Em 2005, foi desenhado e implantado cadastramento diferenciado para comunidades quilombolas residentes em sete estados brasileiros e foi elaborado e contratado o cadastramento das famílias indígenas residentes nas aldeias de Dourados (MS). No caso dos povos indígenas, a Senarc realizou diversas reuniões na tentativa de promover articulação com a FUNASA,

utilizando os Distritos Sanitários de Saúde Indígena – DSEI para o cadastramento. No entanto, tal estratégia também não obteve condições de se concretizar, por limitações orçamentárias e de recursos humanos da referida Fundação.” (BRASIL, *Relatório de Gestão 2005/2006*, 2006, p. 64)

Para comunidades quilombolas foram selecionados 21 estados visando incluir cerca de 30.000 famílias⁷. Justifica-se no *Relatório*:

A seleção de estados e municípios com comunidades remanescentes de quilombos levou em consideração o alto grau de vulnerabilidade dessas famílias, decorrente da grave situação de insegurança alimentar, de altos índices de mortalidade infantil, do baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e da participação em programas emergenciais de distribuição de cestas de alimentos, além das comunidades priorizadas pela Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, no ano de 2004. (BRASIL, *Relatório de Gestão 2005/2006*, 2006, p. 67)

Para povos indígenas o início do cadastramento foi circunscrito ao município de Dourados, Mato Grosso do Sul, em razão da situação emergencial imposta pelas condições socioeconômicas, de saúde, educação e ambiental da Terra Indígena onde residia a etnia Guarani-Kaiowá, além de altas taxas de desnutrição e mortalidade e existência de conflitos com a população envolvente. Tal complexidade requereu a criação de instância intersetorial específica para tratar do assunto, o Comitê Gestor de Políticas Públicas para as populações indígenas de Dourados.

Optou-se por contratar instituições, via licitação pública, com objetivo de agilizar o processo de cadastramento das famílias, reduzindo o trabalho dos municípios que estavam sobrecarregados com o processo de atualização cadastral no período. Caberia a essas instituições “a execução dos trabalhos de localização geográfica das famílias, preenchimento de formulários e inserção dos dados nas bases municipais” (BRASIL, *Relatório de Gestão 2005/2006*, 2006, p. 65).

Pode-se dizer que havia ali o esboço do Cadastramento Diferenciado:

Para que esse modelo lograsse êxito, foi pautado nas seguintes diretrizes:

- (i) O respeito às especificidades e demandas dos povos e comunidades tradicionais, incluindo suas características de representação;
- (ii) O papel dos municípios na gestão do PBF;
- (iii) A parceria da Caixa na validação dos procedimentos para inclusão e transmissão de dados;
- (iv) O papel do MDS na gestão dessas políticas específicas;

⁷ Os estados selecionados foram: Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

- (v) O apoio dos estados na articulação com os municípios e na promoção de ações para a emissão de documentação civil; e
- (vi) As contribuições dos órgãos e entes que têm em seu escopo de atividades a implementação de políticas públicas para povos e comunidades tradicionais. (BRASIL, *Relatório de Gestão 2005/2006*, 2006, p. 66)

Desde então as questões de falta de acesso à documentação civil e a necessidade de estabelecer parcerias com outros órgãos e entes para cadastrar tais famílias foram indicadas. Por essa razão, decidiu-se dispensar a apresentação obrigatória do CPF ou título de eleitor pelo responsável familiar, considerando-se suficiente a apresentação de qualquer outro documento de identificação civil durante o preenchimento do cadastro dessas famílias.

Em ambos os casos, a questão fundiária é reconhecida, ainda que nela o Cadastro não intervenha, além de se apontar a carência de informações relativas aos Povos e Comunidades Tradicionais (PCT), categoria que acompanha os indígenas e quilombolas desde esse momento inicial.

O desafio de elaborar e implantar o Cadastro Único de forma geral, lançando mão de seu desenho compartilhado de gestão em que os municípios são centrais para sua existência e sucesso enquanto responsáveis pela entrevista das famílias, os estados estão apontados como apoiadores dos municípios, a Caixa Econômica Federal como validador e transmissor de dados em sistemas informacionais, era aumentado diante da necessidade de identificar as famílias indígenas e quilombolas, no mesmo passo em que são detectados os conflitos com os poderes locais, resistentes em reconhecer os direitos desses povos e comunidades.

Conforme exposto, é o município o responsável por localizar as famílias em situação de pobreza e realizar seu cadastramento. Porém, no caso do cadastramento das famílias indígenas e quilombolas, essa estratégia foi considerada inadequada em 2005 por, basicamente, 2 motivos:

- A existência de conflitos entre tais povos/comunidades e o poder executivo municipal;
- Durante 2005 e início de 2006 os municípios estavam bastante envolvidos com a estratégia de validação do Cadastro Único, de modo que inserir na agenda municipal o cadastramento dos povos indígenas e comunidades quilombolas poderia não ser efetivo no período. (BRASIL, *Relatório de Gestão 2005/2006*, 2006, p. 65)

Também foi elaborado, para famílias indígenas, padrão específico de preenchimento para o Formulário de Identificação do Domicílio e da Família e para o Formulário de Identificação da Pessoa, a fim de que o processo de inserção dos dados referentes a essas famílias na Base de Dados do Cadastro Único fosse concluído, mas não há detalhes sobre esse procedimento.

Em 2007, o cadastramento de indígenas e quilombolas já passa a ser realizado pelos municípios, com o apoio dos estados. Nesse ano, foram desenvolvidos trabalhos de capacitação com as coordenações estaduais e gestores municipais sobre o preenchimento do formulário de cadastramento para PCT e populações específicas. Verificou-se como dificuldades o isolamento geográfico das comunidades e o distanciamento dos poderes municipais em relação ao tema, já que a questão passou a ser tratada a partir do âmbito municipal e não mais somente do federal, havendo ainda resistência por parte dos poderes locais em incluir esses segmentos sociais no planejamento das políticas públicas.

Em 2008, o Relatório de Gestão indica expressamente que o cadastramento dos grupos está circunscrito às ações do PBF, aponta a inexistência de dados precisos sobre a localização de comunidades quilombolas pelo território brasileiro, o que fez o MDS trabalhar em um levantamento dessas comunidades no Brasil, compilando os dados existentes e que eram enviados por municípios e parceiros ao Ministério sobre localização e número de famílias em cada comunidade.

Com a intenção de aprimorar os dados sobre famílias indígenas e quilombolas que constavam na base nacional do Cadastro, a Senarc/MDS, realizou algumas trocas de bases. Para indígenas, buscava fazer diagnósticos sobre distribuição populacional dos indígenas, cruzando informações com a listagem das terras e de etnias presentes no Brasil da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). Para quilombos, o mesmo diagnóstico foi ensaiado com o cruzamento com a lista dos territórios quilombolas titulados e em processo de titulação, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A intenção desses cruzamentos era aprimorar a localização das famílias desses segmentos sociais para que o acesso e a identificação das famílias ocorressem de forma mais constante e eficiente.

Nesse mesmo ano, aconteceu o 1º Encontro Nacional dos Coordenadores Estaduais do PBF e Cadastro Único e os estados passaram a ser acionados para utilizar os recursos do Índice de Gestão Descentralizada – Estadual (IGD-E)⁸ para mobilizar a agenda sobre emissão de Registro Civil de Nascimento, pauta importante no caso de famílias indígenas e quilombolas, como mencionado acima.

Em 2009, é significativo que tenham sido elaborados guias específicos para cadastramento de indígenas, de quilombolas e também de pessoas em situação de rua. Os formulários do Cadastro Único passaram a aportar campos novos que sustentassem essas

⁸ Para mais informações sobre o IGD, consultar: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/cadunico/igd-indice-de-gestao-descentralizada-1>>.

marcações. A estruturação da agenda quilombola segue, nesse período, com a realização de Seminários Interministeriais de Políticas para Comunidades Quilombolas. Aprofundam-se diálogos com outros segmentos como os de pessoas resgatadas do trabalho análogo ao de escravo e em situação de rua. A sistemática de cruzamento de bases para localização do público segue e se tem uma conquista importante que é a colaboração do Cadastro Único na construção da Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, que instituiu a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), programa por meio do qual os consumidores enquadrados na Subclasse Residencial Baixa Renda têm descontos incidentes sobre na conta de luz e que utiliza a base de dados do Cadastro. Famílias indígenas e quilombolas, inscritas no Cadastro Único com renda familiar per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional, ou que possuam entre seus moradores quem receba o Benefício de Prestação Continuada (BPC), tem direito a desconto de 100% até o limite de consumo de 50 KWh/mês (BRASIL, *Relatório de Gestão 2009*, 2010, p. 60).

Em 2010, os guias criados passam a compor o material formativo de gestores e entrevistadores do Cadastro Único, a ser difundido nas capacitações sobre o PBF e Cadastro, sensibilizando e instruindo sobre as formas diferenciadas de abordagem de cada público e o estabelecimento de parcerias para a realização do trabalho (BRASIL, *Relatório de Gestão 2010*, 2011, p. 52). Foram realizadas oito oficinas em estados com maiores quantidades de famílias quilombolas, indígenas, assentadas pela Reforma Agrária, beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário, pessoas em situação de rua e trabalhadores resgatados da condição análoga a de escravo. Nessa esteira, a Matriz de Informações do MDS passou a dispor de dados sobre o cadastramento e o atendimento pelo PBF, de indígenas, quilombolas e famílias assentadas, bem como sobre as condicionalidades e o acompanhamento familiar do PBF. A diversificação de públicos atraiu para o Cadastro a pressão de outros segmentos como extrativistas, ribeirinhos, ciganos e do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) para receberem marcações específicas.

A Tarifa Social de Energia Elétrica passa a integrar, definitivamente, os Relatórios de Gestão e a nomenclatura “Programas Usuários”, cujo tratamento está acompanhado da tratativa de estudos das bases de dados, é inserida nos textos.

No período descrito estavam constituídas as bases de valores e de criação de significados para uma política de identificação de grupos até então pouco contemplados pelo olhar do Estado brasileiro, abrindo o caminho para o fluxo dessa política em outros movimentos.

3.2 TEMPO DE ESTRUTURAÇÃO

No **Tempo de Estruturação** a argumentação sobre a política do Cadastro Diferenciado contava com instrumentos consistentes por meio dos quais a posicionalidade da identificação como pressuposto para a inclusão ganha refinamentos, desde que, de 2011 a 2015, o desenho da política já bem definido, com uma versão completa para ser implementada, permite também aprimoramentos.

Em 2011, o governo inaugurou o Plano Brasil sem Miséria (BSM), com a narrativa de adotar uma estratégia multidimensional coordenada para reduzir os níveis de pobreza do país. Organizou-se em três eixos de atuação. O primeiro dedicado a proporcionar um rendimento mínimo estável ao público-alvo do Plano; o segundo voltado para a inclusão produtiva, a fim de oferecer, em localidades urbanas e rurais, oportunidades de qualificação, ocupação e geração de renda, e; o terceiro focado na melhoria do acesso a serviços públicos (educação, saúde e assistência social) direcionando a expansão de redes de serviços para as áreas com maior incidência de pobreza extrema⁹.

Dois aspectos do BSM são destacados na estruturação de uma política de identificação de indígenas, quilombolas e outros grupos da “diversidade” brasileira. A criação de programas novos e revigoramento de outros já existentes, de forma articulada (possível a partir acúmulo de políticas e ferramentas desenvolvidas anteriormente), e a estratégia de busca ativa segundo a qual o Estado deveria ir aonde está a pobreza, lançando mão da rede de assistência social existente em todo o país.

Por já ser possível identificar indígenas, quilombolas e outros tantos públicos no Cadastro Único, o tripé públicos/programas/busca ativa passou a operar de forma poderosa, alavancando a identificação das famílias no Cadastro, o uso das informações por políticas e programas, e o olhar do Estado para áreas e populações historicamente desconsideradas por instrumentos de grande escala.

A temática dos grupos específicos espalha-se por diversas seções do RG 2011: Estratégias de Atuação frente às Responsabilidades Institucionais; Implantação do Novo Cadastro Único – Versão 7; Ações de identificação e cadastramento de segmentos

9 Informações do WWP/Mundo sem Pobreza. Disponível em:
<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/wwp/BSM_introducao_PORT.pdf>
Acesso em: 16 out. 2023.

populacionais específicos; Parcerias de Busca Ativa para Cadastramento; Publicação de materiais do PBF em línguas indígenas.

Somado a isso, é um ano fundante para o Cadastro Único porque é quando é inaugurada a Versão 7 do Sistema Cadastro Único (*online* e campos de coleta de informações reformulados, pareados com formato do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) que precisou vir acompanhada da parceria com o Ministério da Defesa, para instalação de antenas do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), a fim de solucionar o problema de conectividade de municípios da região Amazônica que ainda não tinham acesso à nova versão do Cadastro Único.

Para abrigar algumas das demandas sociais por marcações de grupos específicos, a V7 passou a contar com um quesito que permite identificar famílias para as quais a Senarc tinha demanda recorrente de atendimento, que é o quesito 2.07 do Formulário Suplementar 1 - Vinculação a Programas e Serviços. Este quesito constava no referido formulário desde a implantação da Versão 7, mas ainda não havia sido disponibilizado no Sistema de Cadastro Único (BRASIL, *Relatório de Gestão 2011*, 2012, p. 87).

No RG 2011, já havia sido sinalizado o que viriam a ser os agregados (ainda que reformulados) das categorias no futuro, o que se dá com a codificação de cada grupo diferenciado com três dígitos, conforme a categoria da qual a família faz parte - abrindo espaço para novos significados com potencial para alterar ou ampliar a rede de argumentos e valores que sustentavam a diferenciação no cadastro. No grupo 100, estão as famílias *eticamente diferenciadas* (ciganas); no grupo 200, as *culturalmente diferenciadas* (extrativistas, pescadoras artesanais, ribeirinhas, comunidades de terreiro, agricultoras familiares; e, no 300, aquelas famílias que *experimentam uma situação específica, que pode ser transitória ou permanente* (assentadas, acampadas, do Programa Nacional de Crédito Fundiário, atingidas por empreendimentos de infraestrutura, de presos do sistema carcerário e catadoras de materiais recicláveis). O código 000 para as demais famílias que não se enquadrem nas categorias anteriores, já que o quesito 2.07 do Formulário Suplementar é obrigatório (BRASIL, *Relatório de Gestão 2011*, 2012, p. 86). Em aderência a essa nova organização, é criada a Filipeta de GPTE, que passou a acompanhar o material de capacitação de gestores e entrevistadores do Cadastro Único com nomes e códigos a serem inscritos no formulário e sistema¹⁰.

10 A Filipeta dos GPTE pode ser acessado por meio do endereço eletrônico:
<https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_filipeta_cadunico_periodo_eleitoral.pdf>.

No âmbito da busca ativa promovida pelo Brasil sem Miséria, vale notar que os parceiros são os programas que estavam no rol do Plano (PBF, Mais Educação, Luz para Todos; lanchas e equipes móveis da assistência social, dos cursos de qualificação profissional do Pronatec, Água para Todos e do Bolsa Verde, por exemplo), e não os parceiros já previstos na estratégia de Cadastramento Diferenciado (FUNAI, SEPPIR, INCRA por exemplo), o que aponta que intervenções públicas que estão fora da arquitetura básica da estratégia catalisavam a inscrição de famílias indígenas, quilombolas e de outros grupos, dando força e significado para a sua existência.

Para além disso, é elaborada uma Instrução Operacional Conjunta entre Senarc e SNAS nº 10/2011, que discorria de forma detida sobre a busca ativa, são publicados materiais impressos sobre o PBF em 33 línguas indígenas, os grupos diferenciados entram na produção de estatísticas do PBF e no rol de temáticas das consultorias contratadas no âmbito do Ministério.

O ano de 2012 dá continuidade a todo o descrito em 2010 e 2011, com a novidade de que indígenas e quilombolas passam a ser públicos prioritários para entrada no Programa Bolsa Família, juntamente com as famílias identificadas como catadores de materiais recicláveis, consequentemente, ganhando relevância no acompanhamento de condicionalidades que integra o Programa.

O ano de 2013 é marcado pelo aprimoramento da comunicação sobre o tema com elaboração de peças específicas sobre a abordagem do público diferenciado, que, a partir de então é oficialmente batizado de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) e tem dados detalhados com demonstrativos sobre suas evoluções cadastrais, por categoria. Além de folders para cada grupo a respeito do seu modo de vida e cultura, voltados para direcionamento a uma abordagem sensível por parte dos entrevistadores e gestores locais, é elaborado o vídeo institucional “*Diversidade brasileira: Respeitar e Incluir*” com o objetivo sensibilizar toda a rede de atendimento do Cadastro Único e profissionais que trabalham junto aos GPTE para a necessidade de incluí-los e identificá-los corretamente no registro administrativo (BRASIL, *Relatório de Gestão 2013*, 2014, p. 42-43).

Naquele ano, foi ainda firmado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre MDS e FUNAI, para inclusão das famílias indígenas no Cadastro Único e o acompanhamento de famílias indígenas beneficiárias do PBF residentes em terras e territórios indígenas, com o objetivo de qualificar o atendimento a esse público, demonstrando as intenções institucionais de acompanhar e qualificar a presença de indígenas no registro e no programa.

Por fim, merece destaque o item “Programas e Políticas Públicas destinadas a GPTE” (BRASIL, *Relatório de Gestão 2013*, 2014, p. 43-45), com as seguintes intervenções: Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Plano Nacional de Políticas para Povos de Matriz Africana, Plano Brasil Cigano.

São mencionados também os Encontros com Coordenadores Estaduais do Cadastro Único para articular oficinas para cadastramento de famílias de GPTE.

O relatório de gestão de 2014 nos mostra que esse foi um ano de ápice do Cadastramento Diferenciado. A gestão federal manteve a geração de dados mensais dos quantitativos de famílias por grupo que passaram a compor o Relatório de Gestão, apontando que, do total de famílias inscritas no Cadastro Único (out/2014), 5% (1.508.798) identificavam-se como pertencentes a algum dos quinze grupos previstos. A Senarc demonstrava capacidade plena de mobilizar parceiros federais que trabalhavam com os públicos e programas, além dos parceiros subnacionais, acionando a gestão compartilhada do Cadastro Único e fazendo valer o pacto federativo. Indígenas e quilombolas são inseridos em programas que buscam adequar seus procedimentos às especificidades dos segmentos e é contratada uma consultoria para gerar estimativas de quantitativo e localização públicos para busca ativa em todo o território nacional.

Nesse ano, é lançado o relatório “Cadastramento Diferenciado Diversidade no Cadastro Único - Respeitar e Incluir” com explicações sobre o cadastramento de GPTE e uma análise do perfil socioeconômico desses públicos, em comparação com o público geral do Cadastro Único, com vistas a validar a estratégia do Cadastramento Diferenciado e evidenciar a vulnerabilidade vivida pelas famílias, bem como sua maior dificuldade em acessar os serviços e benefícios.

Ficam estabelecidas diretrizes explícitas das ações conduzidas pela Senarc para consolidar o Cadastro Diferenciado e a busca ativa, definindo-se duas linhas de trabalho:

As **ações estruturantes** compõem: orientações sobre as estratégias de cadastramento diferenciado, delimitando os papéis de cada ente federado na atividade e as abordagens das ações de cadastramento para determinados grupos tradicionais e específicos; elaboração de materiais de suporte para atividades de capacitação e sensibilização de gestores e entrevistadores acerca da importância de dar visibilidade às famílias GPTEs; e a realização de cruzamentos de registros administrativos de programas voltados aos GPTEs com a base do Cadastro Único, permitindo a geração de estimativas de subnotificação desse público, bem como o aperfeiçoamento do planejamento e execução de programas parceiros.

As **ações de mobilização** dizem respeito à articulação com as Coordenações Estaduais e, eventualmente, organizações da sociedade civil, para que elas possam apoiar os municípios na execução do cadastramento de GPTEs. Essas ações compreendem: encontros regionais, reuniões técnicas, mutirões e oficinas de Busca Ativa. (BRASIL, *Relatório de Gestão 2014, 2015*, p. 59)

O cumprimento da primeira linha requereu, além da capacitação e difusão dos materiais produzidos nos anos anteriores, um constante esforço de realizar os cruzamentos de dados provenientes de órgãos parceiros para avaliar a cobertura do Cadastro para os públicos dos grupos diferenciados, com a ressalva de que, em muitos casos, essas bases não existiam e foram sendo buscadas alternativas para que se tivessem parâmetros de avaliação do esforço do Cadastro Único em identificar a “diversidade”. Daí surgem as consultorias realizadas por profissionais de estatística cujo conhecimento dava amparo para o trabalho de gestão e operacionalização a ser induzido junto aos municípios e estados.

Com esses quantitativos e sua distribuição no território brasileiro, foi possível articular com os estados Oficinas de Busca Ativa que reuniam municípios, parceiros federais interlocutores dos públicos e parceiros federais gestores de programas usuários para apresentar a todos os dados obtidos pelos cruzamentos e, dessa forma, alavancar tanto as ações de busca ativa, como a inclusão dessas famílias para serem beneficiárias dos programas existentes à época. Indígenas e quilombolas aparecem como público da TSEE, do Fomento às Atividades Produtivas Rurais, das Chamadas Públicas para atendimento com Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), do Plano Nacional de Políticas para a Igualdade Racial e do Programa Bolsa Família (PBF). Novas menções ao Acordo de Cooperação Técnica entre MDS e FUNAI para indígenas são verificadas e o Programa Brasil Quilombola (PBQ) juntamente com o trabalho da Secretaria Especial de Políticas para a Igualdade Racial (Seppir) de criar um número único (ID Quilombola) para ser utilizado por todos os órgãos federais que trabalhassem com o público, tendo o Cadastro Único como importante registro administrativo que possibilitava essa construção, são também mencionados.

Em 2015, é consolidado o nome Cadastramento Diferenciado, com referência à Portaria 177/2011, que já estava vigente à época e, curiosamente, havia instituído o conceito há quatro anos. As experimentações foram fartas chegando-se à “*chave para o sucesso dessa estratégia*”:

[...] a construção conjunta das agendas entre os órgãos que trabalham com tais grupos, a troca de conhecimentos sobre o tema, a atuação de equipes

qualificadas, o mapeamento de lideranças preparadas e a utilização de metodologia participativa no diálogo entre governo e sociedade civil. Assim, dois grandes objetivos foram traçados.

O primeiro, intitulado de Diagnóstico, consiste em conhecer melhor a realidade dos grupos e fazer uma análise detalhada sobre as dificuldades de cadastramento. O segundo objetivo, nomeado Ação Descentralizada, reúne ações de campo realizadas a partir da capilaridade dos órgãos parceiros. (BRASIL, *Relatório de Gestão 2015, 2016*, p. 77)

Vale destacar a menção do Relatório de Gestão de tal ano à divulgação dos resultados das *Pesquisas de Avaliação dos Efeitos do Programa Bolsa Família e do Funcionamento das Condicionalidades de Saúde entre Povos Indígenas* com estudos etnográficos sobre o programa em sete terras indígenas, localizadas em diferentes regiões brasileiras. Os aprimoramentos necessários do Cadastro Único destacados na pesquisa foram os seguintes:

[...] a compreensão sobre o Cadastro Único por parte dos beneficiários, ausência de documentação por parte dos beneficiários, excesso de exigências por parte das gestões municipais no ato de cadastramento e a necessidade de qualificar o atendimento nos municípios. Nas oficinas planejadas como devolutivas aos povos pesquisados, foi proposta a elaboração de um Protocolo de Intenções para Cadastramento Indígena, documento que deve reforçar as orientações sobre o cadastramento diferenciado e documentação exigida, pactuando com os gestores e responsáveis pelo cadastramento a adequação e melhoria do atendimento às famílias indígenas. Vale lembrar que, em 2015, as famílias indígenas apresentaram inclusão cadastral satisfatória (taxa de cobertura cadastral de 85%) em relação ao universo desta população (BRASIL, *Relatório de Gestão 2015, 2016*, p. 77).

Observa-se que outros grupos tiveram tópicos com destaques próprios – trabalho infantil e resgatados do trabalho análogo ao de escravo – e outros materiais de comunicação para trabalho junto às gestões estaduais e municipais foram produzidos e distribuídos - folders sobre extrativistas em áreas de incidência do Programa Bolsa Verde e cartilha com orientações sobre cadastramento de pessoas em situação de rua em parceria com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e com o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR).

O período descrito aponta assim não apenas para uma política de identificação - cultura instalada de elaboração de parâmetros de cobertura (como as estimativas) e de monitoramento e acompanhamento do cadastro de GPTE (valores absolutos e taxas de atualização cadastral) -, mas articulação de públicos com programas estruturantes, com potencial dar sustentabilidade para as melhorias socioeconômicas das famílias dos grupos diferenciados. No período seguinte, assiste-se ao contingenciamento de orçamento e esforços voltados para tais políticas, de maneira a desconstruir e desmontar a estrutura

formada. Há uma brusca mudança valorativa expressa nos argumentos em favor da destruição das culturas e territórios tradicionais, em favor do desenvolvimento do agronegócio. A mudança na estrutura administrativa que alocou a Funai no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), anteriormente localizada no Ministério da Justiça, e a retirada de sua competência de demarcar terras, transposta para o Ministério da Agricultura e Pecuária ilustram o argumento.

3.3 TEMPO DE DESMONTE

No **Tempo de Desmonte** há mudança de significados, valores e atores envolvidos no Cadastramento Diferenciado. São nítidos o encolhimento e a desmobilização da agenda do Cadastramento Diferenciado, a partir do ano de 2016, nos Relatórios de Gestão.

Em 2016, as ações iniciadas nos anos anteriores precisam de toda forma ser registradas. Faz-se menção à Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT); registra-se, pela SNAS, o trabalho das equipes volantes da assistência social, o Encontro sobre Trabalho Social com Famílias Indígenas, com disponibilização, no início do exercício seguinte para consulta pública, no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) – que tem seu nome modificado -, o *Caderno de Orientações Técnicas para o Trabalho Social com Famílias Indígenas*.

A abordagem da insegurança alimentar e nutricional tem destaque no que diz respeito aos indígenas e quilombolas, com o lançamento do *Mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional (Mapa INSAN)* divulgado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), que traz o mapeamento das famílias incluídas no Cadastro Único em que persiste a insegurança alimentar e nutricional, considerando como critério a desnutrição em crianças menores de 5 anos de idade acompanhadas pelas condicionalidades de saúde do PBF, que tem entre suas bases de dados o Cadastro Único, com as marcações do Cadastramento Diferenciado, e cujos dados são de 2014, momento de significativa consistência dessa política.

Sobre o Cadastro em si, menciona-se que seus trabalhadores estão preparados para atender e identificar quinze Grupos Populacionais Tradicionais ou Específicos – GPTE e que grande parte das famílias é inscrita por meio de ações de Busca Ativa, chegando-se 7,6% (2,14 milhões) do total de famílias do Cadastro Único.

O ano de 2017 segue na mesma esteira, sendo mencionado para indígenas um Termo de Execução Descentralizada para a FUNAI com o objetivo da “Implantação do

PBF em comunidades indígenas” e o atendimento de famílias indígenas pelo Programa Cisternas. Apesar de significativa mobilização das equipes de todos os Departamentos da Senarc para empreender as oficinas de GPTE em tal ano, dessa vez em formato regional (duas no Nordeste, devido à concentração público GPTE e quatro nas demais regiões), o feito é descrito de forma bastante sucinta.

O ano de 2018 reproduz o discurso reduzido sobre o cadastramento de GPTE, traz a implantação de cisternas para os Guarani Kaiowá do Mato Grosso do Sul, e para os Kalunga, de Goiás; menciona a Ação de Distribuição de Alimentos (ADA) como ação importante para GPTE, além de indicar que, no âmbito dos *Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas*, deu-se a realização de devolutivas nas sete Terras Indígenas em que a pesquisa foi realizada (BRASIL, *Relatório de Gestão 2019*, 2018, p. 117).

O Relatório de Gestão de 2019, primeiro ano de governo do Presidente Jair Bolsonaro, traz apenas dois pontos que tocam indígenas e quilombolas. O primeiro refere-se à atuação da Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (SENAPRED) que passou a integrar o Ministério da Cidadania, antigo MDS. O objetivo era apoiar financeiramente a criação de grupos de apoio e ajuda mútua para pessoas com transtornos decorrentes do uso e dependência de álcool e outras drogas, seus responsáveis, familiares e demais interessados. Selecionou-se organizações da sociedade civil (OSC), por Edital de Chamamento Público e Termos de Fomento, em que constam como critério de priorização: “atender novos grupos em municípios fronteiriços, próximos a comunidades indígenas e nos municípios selecionados para o Programa de Enfrentamento à Criminalidade Violenta [...] coordenado pelo Ministério da Justiça e Segurança” (BRASIL, *Relatório de Gestão 2019*, 2020, p. 127). O atendimento de comunidades quilombolas atingidas pelo rompimento da barragem no município de Brumadinho para construção de 690 cisternas foi também mencionado.

Em 2020, além das ações da SENAPRED e de atendimento com Cisternas, de forma genérica é mencionado o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), da Secretaria do Esporte, indicando que regiões com povos e comunidades tradicionais e indígenas receberiam os núcleos destinados à prática de atividades físicas, culturais e de lazer para todas as faixas etárias e pessoas, desenvolvidos pelo programa. Com a pandemia da COVID-19, o destaque está na abertura de crédito extraordinário no valor de R\$ 228 milhões que permitiu a aquisição de 1,6 milhão de cestas de alimentos distribuídas durante 4 meses para a 420 mil famílias de indígenas, quilombolas, extrativistas e pescadores artesanais. Sobre o Auxílio Emergencial (AE) registrou-se realização de articulação com

órgãos federais que lidam com esses públicos (GPTE), em especial a Funai e elaboração de *Guia de Orientações para GPTE*. Em 2021, apenas a legislação de atendimento de indígenas e quilombolas da TSEE é mencionada, além da ADA.

A falta de visibilidade do tema em 2022 pode ser interpretada como a expressão da própria visão de governo, além de atribuída ao contexto da pandemia da COVID-19 e ao fluxo de migração de venezuelanos para o Brasil, que tomam a energia da equipe do Cadastro Único à época. São destacados, na área de Inclusão Social e Produtiva, créditos extraordinários no valor de R\$ 630.651.700,00, abertos em 2021, que permitiram atender também povos indígenas e comunidades quilombolas, entre outros grupos e situações emergenciais para a aquisição de até 4 milhões de cestas de alimentos. O Acesso à Água (antigo Cisternas), a ADA e o PELC são novamente mencionados como tendo indígenas, quilombolas e outros PCT como público-alvo. Uma área nova de Ações de Prevenção e Inserção Social, menciona o “Projeto Cuidar”, iniciativa que une o MMFDH, com o objetivo de “conscientizar povos tradicionais e comunidades indígenas sobre os efeitos do uso de álcool e outras drogas”.

São citadas as publicações *Guia de Orientações para Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos* (atualização do Guia do AE de 2020, a partir dos novos critérios do Auxílio Emergencial em 2021), o *Guia de Referência para o trabalho social com populações indígenas refugiadas e imigrantes* e o *Guia para Proteção Comunitária para populações indígenas refugiadas e imigrantes*, elaborados em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o MMFDH, em decorrência da migração venezuelana e de etnias indígenas venezuelanos para o Brasil, em especial, através da fronteira com o estado de Roraima. O Cadastramento Diferenciado é mencionado de forma superficial e apenas o quantitativo do somatório de famílias dos 15 grupos é apresentado.

Por fim, observa-se no período descrito, a continuidade das algumas ações programadas nos anos anteriores, mas, em especial, a partir de 2019, um desmonte evidente da política de identificação e programas estruturantes fica expresso ao se retomar o atendimento ao público como emergencial e acessório. Mesmo levando em consideração a emergência da Covid-19, é evidente que mudanças em termos de argumentos e valores foram alteradas, ganhando novos rumos, com evidente perda de centralidade no desenho das ações do ministério. Nestes novos emaranhados de significados, a focalização permitida pelo Cadastramento Diferenciado passou a contrastar com a volta de uma perspectiva universalista e integracionista.

4 E AGORA, É TEMPO DE QUÊ?

Esta pesquisa se dedicou a explorar um intervalo temporal que abrange desde um pouco antes da criação do Cadastramento Diferenciado até o ano de 2022. Contudo, inevitavelmente, surge a indagação sobre os possíveis novos rumos desse objeto de estudo, especialmente após uma mudança tão significativa no Governo Federal. Por óbvio, neste momento, não contamos com considerações e dados para avançar na pesquisa em termos de resultados concretos. No entanto, não podemos deixar de tecer algumas considerações sobre o tempo atual. Se o último período foi marcado por Desmonte, com uma inversão de sinal na política social, com a retomada do Governo Lula 3, o que podemos antever? Em outras palavras, agora é tempo de quê?

Possivelmente, este é um momento propício para a reconstrução, presente na marca do atual governo. Uma reconstrução que abarca o reconhecimento e o restabelecimento de uma trama de significados que foi impactada negativamente nos últimos anos. Além disso, implica na criação de novas infraestruturas de recursos e agentes para a retomada ou estabelecimento de novos serviços socioassistenciais que voltem a fazer uso do Cadastramento Diferenciado. No entanto, é importante ressaltar que esse é um processo que certamente demandará consideráveis esforços e investimentos.

Se é possível considerarmos que houve um tempo de Inovação que gerou uma mudança no olhar que sociedade brasileira passou a ter sobre si mesma, trazendo à visibilidade não apenas a população economicamente menos favorecida, mas às nuances de diferenças culturais e sociais, modelos produtivos, demandas por reforma agrária, o que levou à dura reação de interromper o processo pelo enfraquecimento das instituições e o reenquadramento como situação emergencial no tempo do Desmonte, nos dias atuais, vê-se um movimento de exaltação das pautas identitárias.

Testemunhamos em 2023 a criação do Ministério dos Povos Indígenas e do Ministério da Igualdade Racial com reestruturação de carreiras no serviço público, a exemplo da Funai. No Cadastro Único busca-se, além da reconstrução no âmbito do SUAS, a correção de distorções do Cadastro Único ocorridas em anos anteriores e o acolhimento de um imenso número de demandas sociais represadas. O Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento (PROCAD-SUAS), com ações estabelecidas pela Portaria MDS nº 871, de 29 de março de 2023, representa esse esforço. Seu foco esteve em corrigir cadastros unipessoais que sejam públicos das Ações de Qualificação do Cadastro Único, a Busca Ativa de famílias pertencentes aos GPTE, em

especial população em situação de rua e povos indígenas, além de pessoas idosas, pessoas com deficiência e crianças em situação de trabalho infantil. Vive-se um desafio por parte das políticas de proteção social brasileiras que requer atenção por meio de pesquisa atenta, acompanhamento e avaliações periódicas. Dessa forma, continuar produzindo conhecimento sobre esse processo de política pública constitui-se uma agenda de pesquisa relevante de nosso interesse.

5 CONCLUSÃO

A análise crítica sobre as transformações do Cadastro Único com foco no Cadastramento Diferenciado, construída por meio da interpretação dos Relatório de Gestão do MDS (2005-2022), traz como resultado, a trajetória de nosso objeto de estudos narrada em três tempos: o de Inovação, o de Estruturação e o de Desmonte. Os tempos são marcados por interligação entre valores e atores, expressão de instrumentos para efetuação de visões que sofrem modificações a respeito da compreensão do Cadastro Único em si, mas também as suas possibilidades, direcionamentos e incentivos para o seu uso, no caso analisado, no que toca grupos específicos.

No Tempo de Inovação, percebemos uma indução por parte do Governo Federal para que a marcação diferenciada de indígenas e quilombolas passasse a constar nos formulários, de forma não tão consistente, inicialmente, mas ganhando corpo e instrumentos derivados, no Tempo de Estruturação, quando campos no formulário do Cadastro Único, materiais específicos e um rol de parceiros próprios são orquestrados para viabilizar o Cadastramento Diferenciado, de indígenas, quilombolas e outros grupos específicos. O desenho da política pública elaborada preceitua a ação de parceiros públicos e da sociedade civil como “chave de sucesso” de sua implementação, dadas as resistências e disputas locais de poder. A ampliação do espaço de participação social é um ponto de inflexão nos três tempos analisados, observando-se que no Tempo de Desmonte, há um movimento de deslegitimar as identidades acompanhado de normatizações que extinguem grupos de trabalho, comitês e conselhos nas quais elas se articulam com o poder público, a exemplo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), central nas discussões de inclusão social e elaboração de políticas estruturantes de grupos específicos.

Como limites de pesquisa, reconhecemos a necessidade de realizar investigações e avaliações da implementação da política nos territórios, considerando sua execução em

nível municipal e apoio estadual. Nossa experiência na participação da gestão nos mostrou que há fluxos, atores, valores, argumentos que podem ser mapeados trazendo novas camadas interpretativas para essa agenda de pesquisa. Apreender a visão de gestores de programas que trabalham ou trabalharam com os públicos a partir das marcações do Cadastro Único, assim como a de lideranças, organizações e movimentos sociais que a integraram em sua estratégia são outras lacunas a serem preenchidas. Saber o que isso representou para uma intervenção pública da magnitude do Cadastro Único requer assim investigações mais ampla, com enfoques e técnicas diversas.

O que pudemos observar é que a ativação dos diversos atores, sejam públicos ou da sociedade civil, está intrinsecamente ligada à relação entre *policy* e *politics*. Valores de pluralidade e de não homogeneidade da população, aliados aos recortes étnico-raciais, como o caso do cadastramento de indígenas e quilombolas, tem ganhado força e espaço. O Cadastro Único é um exemplo importante de instrumento que sustenta esses valores, com variações ao longo do tempo, como buscamos demonstrar no artigo, de modo a pautar/ser pautado por outros instrumentos de políticas públicas. Temos em mente a interação entre registros administrativos e a produção das estatísticas oficiais, como aquelas produzidas pelo IBGE. Em um fluxo maior de política, o reconhecimento da presença de etnias indígenas, acontece no Censo Demográfico de 2010, quando a contagem dessa população passa combinar perguntas sobre raça/cor, com perguntas de reconhecimento étnico, o que foi fundamental para o “espelhamento” dessas categorias no Cadastro Único. Para os quilombos, a contagem dessa população acontece recentemente, em 2022, e percebemos a contribuição fundamental do Cadastro Único, ao considerarmos que logo após o seu desde o início, em 2005, passou a identificar essas famílias, lançando mão de estratégias diversas como o cruzamento de informações, o diálogo com as organizações, parceiros públicos competentes e a indução da atuação de gestões estaduais e municipais para tal, a fim de trazer o público para os registros oficiais.

Dessa forma, reconhecemos, por meio do esforço de pesquisa apresentado nesse artigo, a centralidade do Cadastro Único para as políticas sociais brasileiras e apontamos a necessidade de avançarmos na produção de conhecimento a respeito de políticas com valores de pluralidade, tal como enquadrámos o Cadastro Diferenciado, no âmbito dos estudos críticos, a fim de investigar os fluxos de política que se ligam a esses valores.

6 REFERÊNCIAS

- BOULLOSA, R. Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, v. 11, n. 4, 2019. p. 89-105
- BOULLOSA, R. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **Revista AVAAL**, jul./dez., v. 4, n. 18, 2020.
- BOULLOSA, R. Por um caminho axiológico para a avaliação de políticas públicas epistemologia, método e práticas. **Policy Paper** (VF). Programa Cátedras Brasil 2023. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2024.
- BOULLOSA, R.; PERES, J.; BESSA, L. Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 28, p. 317-342, 2021.
- BOULLOSA, R.; OLIVEIRA, B. R.; ARAÚJO, E. T.; GUSSI, A. F. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, 2021.
- BRASIL. **Portaria MC nº 810**, de 14 de setembro de 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.
- FISCHER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. **Revista NAU Social**, v. 7, n. 12, p. 163-180, 2016.
- KAPLAN, Thomas J. The narrative structure of policy analysis. Volume 5, Issue 4. <https://doi.org/10.1002/pam.4050050406>, 1986.
- MILLER, H. T. **Narrative Politics in Public Policy: Legalizing Cannabis**. London: Palgrave MacMillan, 2020.
- MSILA, V.; SETLHAKO, A. Evaluation of Programs: Reading Carol H. Weiss. **Universal Journal of Educational Research**, v. 1, n. 4, p. 323-327, 2013..
- RODRIGUES, R. W. S.; BOULLOSA, R. Uma Visão Conceitual da Atividade de Monitoramento e Sua Aplicação na área Social. **SEGET - XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. Gestão do conhecimento para a sociedade. Rio de Janeiro, 2012.
- WEISS, C. H. **Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies**. 2nd edition. Prentice-Hall: New Jersey, 1998 [1972].

WEISS, C. H. Where Politics and Evaluation Research Meet. **Evaluation Practice**, v. 14, n. 1, 1993, pp. 93-106 (1973)

YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine. **Interpretation and method: empirical research methods and the interpretive turn**. M.E. Sharpe, 2006.

RELATÓRIOS DE GESTÃO - 2005 A 2022

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Departamento do Cadastro Único de Programas Sociais. Atualização e aperfeiçoamento do Cadastro Único de Programas Sociais. **Relatório de Gestão Janeiro de 2005 a outubro de 2006**. Brasília, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Relatório de Gestão 2007**. Brasília, 2008.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Relatório de Gestão 2008**. Brasília, 2009.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Prestação de Contas Ordinárias. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, 2010.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Relatório de Gestão 2011**. Brasília, 2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Prestação de Contas Ordinárias Anual. **Relatório de Gestão 2012**. Brasília, 2013.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Prestação de Contas Ordinárias Anual. **Relatório de Gestão 2014**. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Executiva. **Relatório de Gestão 2016**. Brasília, 2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília, 2019.

BRASIL, Ministério da Cidadania. **Relatório de Gestão 2020**. Brasília, 2021.

BRASIL, Ministério da Cidadania. **Relatório de Consolidação das Entregas de 2021**. Brasília, 2022.

BRASIL, Ministério da Cidadania. Prestação de Contas Anual. **Relatório de Gestão 2022**. Brasília, 2023.

ARTIGO 3

AVALIAÇÃO AXIOLÓGICA DO CADASTRO ÚNICO E DA POLÍTICA DE CADASTRAMENTO DIFERENCIADO

Resumo

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa avaliativa da política de Cadastramento Diferenciado do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, a partir de uma perspectiva axiológica. A axiologia no campo da avaliação implica na assunção das questões valorativas como seus principais materiais de trabalho. Metodologicamente, assumiu-se a avaliação discursivo-axiológica (Boullosa, 2019; 2024) como caminho. Para isto, foram construídas duas matrizes valorativas, uma relativa ao objeto, englobando seu discurso explícito e implícito; uma outra relativa aos valores que guiaram esta avaliação, a saber, instrumento, reconhecimento e agencialidade. A partir disto, foram construídos critérios avaliativos, os quais levaram para uma síntese avaliativa que aponta para questões de desconexão valorativa e de descompasso temporal entre política e políticas públicas.

Palavras-chave: Cadastro único, Cadastramento Diferenciado, Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas, Estudos Críticos em Políticas Públicas.

Abstract

This article presents the results of an evaluative study of the Differentiated Registration policy within the Cadastro Único for Federal Social Programs, in Brazil, from an axiological perspective. Axiology in the field of evaluation involves considering evaluative issues as its main working materials. Methodologically, a discursive-axiological evaluation approach (Boullosa, 2019; 2024) was adopted. To this end, two evaluative matrices were constructed: one related to the object, encompassing both its explicit and implicit discourse; and another related to the values guiding this evaluation, namely, instrumentality, recognition, and agency. Based on this, evaluative criteria were developed, leading to a synthesis that highlights issues of value disconnection and temporal mismatch between policy and public policies.

Keywords: Single Registry, Differentiated Registration, Indigenous Peoples, Quilombola Communities, Critical Public Policy Studies.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo consiste em uma pesquisa avaliativa de tipo axiológica da política de Cadastramento Diferenciado do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Cadastro Único é o registro administrativo do governo federal, criado em 2001, com o objetivo de identificar e selecionar famílias que se encontram em situação de pobreza. Desde 2005, permite identificar grupos específicos, sendo os primeiros deles os povos indígenas e as comunidades quilombolas, que atualmente estão enquadrados como Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), juntamente com outras categorias, conforme o Decreto nº 11.016/2022 e a Portaria MC 810/2022.

A primeira matriz diz respeito ao objeto de análise, abrangendo tanto o discurso explícito quanto o implícito sobre a política de Cadastramento Diferenciado. Ela inclui três dimensões argumentativas: a que o objeto avaliado explicita sobre si mesmo, aquela dos múltiplos agentes centrais envolvidos no objeto avaliado e, por fim, a da comunidade de política em torno do objeto que deve conduzir à conformação de uma comunidade de avaliadores. A segunda matriz refere-se às abordagens conceituais selecionadas que dão significado às análises efetuadas nas três dimensões argumentativas mencionadas na primeira matriz e aborda os valores que orientaram esta avaliação, destacando o papel do instrumento (Le Gales; Lascoumes, 2009; 2012 e Lindblom, 1959), do reconhecimento (Fraser, 2007) e da agencialidade (Latour, 2012) como elementos fundamentais na análise axiológica. A partir dessas matrizes, foram estabelecidos critérios avaliativos que guiaram a análise, levando a uma síntese avaliativa, que revelou questões de desconexão valorativa e descompasso temporal entre a formulação da política e a implementação efetiva das políticas públicas.

Ao destacar esses pontos, a pesquisa sublinha a importância de alinhar os valores subjacentes à política de Cadastramento Diferenciado com sua efetiva implementação, visando a coesão e eficácia no alcance dos objetivos propostos. Este estudo contribui para uma compreensão mais abrangente da interseção entre valores, políticas públicas e avaliação, destacando áreas-chave para melhorias e refinamentos nas práticas governamentais.

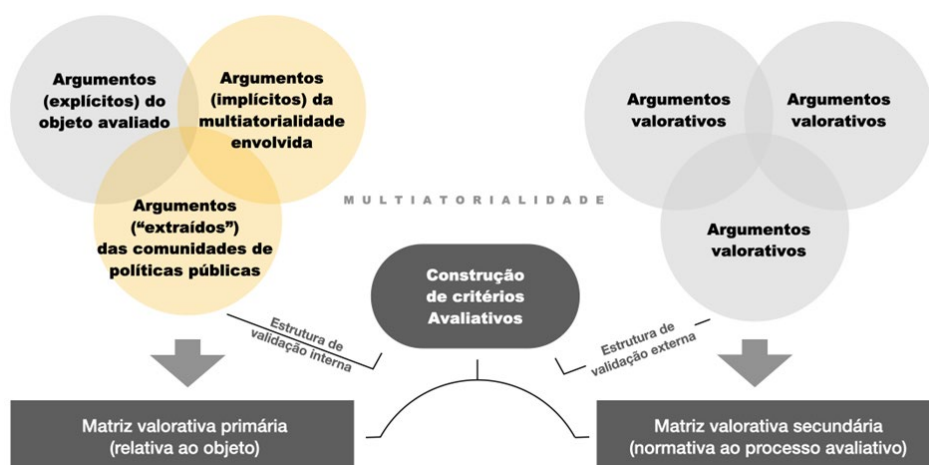
O artigo é composto desta seção introdutória que é sucedida por uma seção metodológica a fim de lançar luz sobre o caminho avaliativo percorrido. Em seguida apresentamos os referenciais teóricos normativos-valorativos que conformam as lentes a partir das quais contruímos os critérios avaliativos apresentados na seção subsequente. Concluimos o artigo com os resultados da avaliação e a síntese avaliativa.

2 DO MÉTODO

Esta pesquisa tem natureza avaliativa e emprega o modelo da avaliação discursivo-axiológica, desenvolvido por Boullosa (2019; 2024). Esse tipo de avaliação se insere na escola avaliativa axiológica (Boullosa, 2016; 2020 e Boullosa et al., 2021), que se singulariza pela assunção dos valores e de suas questões como conformadoras do coração epistemológico da avaliação. Em exame, estão não somente os valores do objeto avaliado (primeiro conjunto, ou conjunto principal), mas também da própria avaliação, ou, em um olhar mais aprofundado, da equipe ou da comunidade de avaliação (segundo conjunto, ou conjunto secundário), pois, para que o primeiro seja avaliado é preciso que se problematize, construa e explicita também um segundo conjunto de valores.

De acordo com este modelo, os quadros de *valores ativos* da avaliação discursivo-axiológica devem ser, em primeiro lugar, estruturados em duas matrizes valorativas. Uma primeira que representa os quadros valorativos relativos ao objeto de análise, que, posteriormente, nos ajudará com a função de validação interna. Uma segunda, chamada de matriz secundária, que reúne os valores que representam os conceitos ou noções que guiarão o processo avaliativo, que nos ajudará com a função de validação externa. Da correlação entre as duas matrizes resultam o conjunto de critérios que orientam a última parte da avaliação discursivo-axiológica a ser empreendida. A figura abaixo sintetiza tal modelo.

Figura 2 – Modelo de avaliação discursivo-axiológico.



Fonte: Boullosa (2024)

Buscamos, assim, seguir esse modelo, de forma que, para construir a matriz primária foram mobilizados os argumentos produzidos por três grupos de atores. O primeiro corresponde ao próprio objeto, ou seja, o que *ele* fala sobre *ele mesmo*, de forma explícita. Para isto, começamos por utilizar os resultados de uma pesquisa anterior¹¹, na qual demonstramos as mudanças sofridas pelo Cadastramento Diferenciado em três tempos com qualidades distintas: a de inovação, a de estruturação e a de desmonte, tendo como material de pesquisa os Relatórios de Gestão do período de 2005 até 2022 (Attuch; Boullosa, 2024b). No presente texto, acrescentamos mais uma camada argumentativa do objeto sobre si mesmo analisando os normativos e materiais instrucionais sobre o Cadastro Único que tratam sobre o Cadastramento Diferenciado. O segundo conjunto de argumentos da matriz primária foram (re)construídos a partir de entrevistas semi-estruturadas com atores implicados na estratégia de Cadastramento Diferenciado. Estes atores, centrais na estratégia de cadastramento de indígenas e quilombolas, foram divididos em três grupos: gestores/as que trabalham ou trabalharam no Cadastro Único (quatro entrevistas); gestores/as que trabalham ou trabalharam com as informações contidas no Cadastro Único, a partir do ponto de vista de políticas étnico-racial (quatro entrevistas); e lideranças quilombolas e pessoas de organizações da sociedade civil de apoio aos movimentos de quilombolas e de indígenas (três entrevistas). Ao todo, portanto, foram realizadas 11 entrevistas entre os meses novembro de 2022 a agosto de 2023. O terceiro conjunto de argumentos foi produzido a partir da comunidade de política que tangencia o Cadastramento Diferenciado, utilizando um mapeamento bibliográfico já realizado. Dele, resulta evidente, por um lado, o protagonismo do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Combate à Fome (MDS) no estabelecimento da agenda e da produção de informações sobre públicos específicos, como indígenas e quilombolas, no âmbito das políticas ligadas à rede de proteção social; e, por outro, a escassez de estudos e pesquisas sobre o tema do Cadastramento Diferenciado, quando o Cadastro Único é estudado (Attuch; Boullosa, 2024a). Vamos acrescentar a essa discussão algumas reflexões, adensando a comunidade de política.

Já para a construção da segunda matriz valorativa foram mobilizadas inicialmente as noções de *instrumentos de políticas públicas*, dos autores Patrick Le Gales e Pierre Lascoumes (2009; 2012), com o auxílio de Charles Lindblom (1959), bem como noção de *agencialidade* tratada na perspectiva de Bruno Latour (2012). A partir destas lentes, pudemos

¹¹ Localizados nesta dissertação no artigo b.

compreender o Cadastro Único como instrumento de políticas públicas que modela e é modelado por processos de agenciamento multiatorial, produzindo e fazendo parte de arena de disputas interpretativas. Contudo, como estas duas noções não pareciam dar conta suficientemente da dimensão política presente na natureza de focalização deste instrumento, incluímos a noção de reconhecimento, da autora Nancy Fraser (2007), por trazer uma conjugação interessante desses dois aspectos, ambos presentes no Cadastro Único.

Do ponto de vista dos materiais e dados, além dos achados de dois estudos anteriores (Attuch; Boullosa, 2024a; 2024b), esta pesquisa, especialmente a construção das matrizes, lançou mão de análises de documentos e avaliações institucionais, de pesquisa bibliográfica e de entrevistas semiestruturadas que pudessem trazer conteúdos, olhares e vozes representativos do coração da estratégia do Cadastramento Diferenciado, em nível federal.

A participação da autora na gestão do Cadastramento Diferenciado, com o trabalho de articulação, de construção de agendas, de elaboração de documentos, de acompanhamento de eventos e de reuniões, bem como a realização de apresentações externas sobre o tema, durante o período de 2015 a 2023, podem ser considerados subsídios relevantes para a elaboração dessa avaliação

A construção dos critérios avaliativos se deu a partir da interrelação discursiva entre os achados iniciais das duas matrizes, resultando em três construtos de valores que exploraram avaliativamente os sentidos implicados nesta pesquisa avaliativa:

- O Cadastro Único *interpretado como e avaliado como* um instrumento de políticas públicas e não como uma simples ferramenta técnica;
- O Cadastramento Diferenciado *interpretado como e avaliado como* uma política de reconhecimento;
- O Cadastramento Diferenciado *interpretado como e avaliado como* criador um novo contexto de ação em políticas públicas.

Cada um destes critérios avaliativos produziu diferentes achados interpretativos, os quais foram integrados e ponderados na construção da síntese avaliativa.

Este modelo discursivo-axiológico propõe, por fim, uma distinção entre o processo de realização da pesquisa avaliativa e a apresentação dos seus resultados, sobretudo em vista da sua apresentação como um argumento que só se realiza publicamente, em contextos específicos de arenas de políticas públicas. Assim, após a explicitação do método, seguiremos a apresentação da avaliação de acordo com o gráfico a seguir.

Figura 3 - Roteiro de apresentação do modelo avaliação discursivo-axiológico



Fonte: Boullosa (2024)

3 REFERÊNCIA NORMATIVO-VALORATIVA

A matriz secundária consiste na estrutura de referência normativa da avaliação. Ela representa e explica o quadro valorativo que guiou o processo avaliativo. Para esta avaliação, ela foi construída por três noções que juntas conformaram a lente de valores ativos que guiou o processo avaliativo, permitindo a posterior definição dos critérios avaliativos, bem como dando as bases para o necessário momento de validação externa. As três noções são as seguintes: instrumento, reconhecimento e agencialidade. A primeira escolha se deu pela busca por compreender o Cadastro Único e o Cadastramento Diferenciado como instrumentos de políticas públicas e não como "ferramentas técnicas". A segunda por reforçar a história de criação de tais instrumentos, cuja força argumentativa da busca por reconhecimento e identidade eram muito fortes; e, por fim, o terceiro, pela expectativa que tais instrumentos gerariam novos contextos de ação pública.

Antes de prosseguirmos, é importante lembrar duas dinâmicas que fazem parte do emprego deste método. O primeiro é que as duas matrizes vão sendo progressivamente construídas e, portanto, mutualmente influenciadas e modeladas. Em outras palavras, os conceitos mobilizados ganham sentidos, relevo e primazia no decorrer da própria pesquisa avaliativa. No caso de nossa análise, a noção de instrumento foi a primeira a ganhar destaque, por atribuir ao nosso objeto avaliativo a densidade, a importância e a responsabilidade que percebíamos logo nos primeiros documentos, estudos, conversas, entrevistas e proximidades com o objeto que as autoras tinham.

3.1 Instrumentos de políticas públicas

Os estudos sobre instrumentos em políticas públicas tiveram uma trajetória histórica muito marcada pela tecnicidade (Amorim; Boullosa, 2013), com esforços mais evidentes de classificação e de precisão metodológica. No entanto, mais recentemente, Lascoumes e Le Galès (2007 e 2012) empreenderam o que eles chamaram de sociologização dos instrumentos de políticas públicas, propondo uma nova abordagem para seu estudo. Para eles, o conjunto dos problemas colocados pelas escolhas e os usos dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental constituem a instrumentalização da ação pública. Ação pública, por sua vez, é entendida como espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos, quanto por finalidades, conteúdos e projetos dos atores. Ressaltam que não se trata somente de compreender as razões que levam a se escolher um instrumento em detrimento de outro, mas de se considerar os efeitos que tais escolhas produzem (efeitos específicos) e o fato de que os efeitos produzidos por um dado instrumento existem independente dos objetivos para os quais foram criados inicialmente. Eles lembram que nós somos governados não pelo que o instrumento diz que faz, mas pela sua prática, ou seja, pelo que ele realmente faz.

Esta abordagem nos permite assumir o Cadastro Único como um instrumento que auxilia, dá suporte e serve de base, não apenas tecnológica e informacional, mas conceitual, para ação de outros instrumentos e outros gestores de políticas públicas, posto que a ele subjazem um conjunto de valores. Trata-se, portanto, de um artefato complexo com diversas características: sua escala com presença em todo território nacional e interface com o Sistema Único de Assistência Social, fixação de conceitos e categorias (como pobreza, vulnerabilidade e diversidade social) e dificuldades de alcançar áreas de difícil acesso (terras indígenas, região amazônica, zonas rurais).

Nessa análise, ele deixa de ser “apenas” um registro administrativo, como conceituado em seus normativos, para ser avaliado como um instrumento ação pública que sustenta/é sustentado por outros instrumentos, atores e políticas, sejam relativas a públicos-alvo, sejam relativas a programas. Estamos de acordo com Koga et al. (2021) de que o Cadastro Único é um mediador que “modifica os significados e consequências das ações públicas no âmbito da política social”, mas destacamos que na instrumentação da ação pública, as concepções e os enquadramentos valorativos que o subjazem e que têm efeito nos instrumentos que a ele se ligam devem ser colocados em primeiro plano, em

especial no caso dos povos indígenas e comunidades quilombolas. Além disso, assumimos que o Cadastro Único, apesar de não ser um programa no sentido estrito, sob a ótica de um instrumento de ação pública, dispõe de uma teoria explícita, com rotinas e práticas declaradas.

Consideramos a natureza sociopolítica do Cadastro Único visto como instrumento de políticas públicas (Lascoumes; Le Galès, 2012), com destaque para a indissociabilidade entre os agentes (e seus valores) que programam os instrumentos e os seus usos e a impossibilidade de se distinguir um instrumento de seus objetivos. Discordamos da abordagem do sujeito racional pleno e que lança mão de técnicas neutras para interferir em questões públicas e nos alinhamos aos estudos sobre racionalidade limitada e incremental em políticas públicas em que *policy makers* agem por meio de valores e preferências, tanto na formulação como na tomada de decisões.

Lindblom (1959) postulou dois caminhos distintos que um policy maker, ou gestor, pode tomar para formular políticas e lidar com os problemas, usando a figura de uma planta: o modelo racional-compreensivo (raiz) e o modelo de comparações limitadas sucessivas (galho). Para o autor, a realidade é que gestores conseguem aplicar o primeiro modelo, quando o fazem, na resolução de problemas simples, com poucas variáveis. Os problemas complexos seriam parcialmente tratados adotando-se o método das comparações limitadas sucessivas, em que se recorre ao tratamento dado a problemas no passado para se resolver um problema no presente. Problemas complexos trazem dificuldades ao administrador em clarificar objetivos e ordenar alternativas diante de falta de consenso ou desacordo sobre um dado tema. Decorrente disso, a centralidade da relação de poder estabelecida entre governantes e governados, além da assunção de que instrumentos têm efeitos não controlados ou previstos pelos seus planejadores ganham centralidade nessa pesquisa.

Como argumentamos em análise correlata (Attuch; Boullosa, 2024a), há uma polifonia em torno do Cadastro Único. Porém, ao interpretá-lo como um instrumento de políticas públicas, lhe atribuímos uma responsabilidade e coadjuvação necessárias às práticas de gestão de outros instrumentos que conformam as políticas sociais. Ajuda a assumir também a coexistência de interpretações nem sempre alinhadas, mas dependentes da posicionalidade ou da implicação de cada ator ou fluxo de atores ao lidar com o Cadastro Único, trazendo a tona o problema da dimensão cognitivo-interpretativa que é pouco explorada. Ao tratar do Cadastramento Diferenciado, onde se insere o cadastramento de indígenas e quilombolas, a gestora e o gestor federal, caso analisado

nessa pesquisa, lida com problemas complexos e nada consensuais, podendo lançar mão do caminho das comparações limitadas sucessivas.

3.2 Reconhecimento

A noção de reconhecimento está articulada à teoria da justiça de Nancy Fraser (2007), uma filósofa política e teórica social, de perspectiva crítica, pois da Escola de Frankfurt. Esta teoria ou modelo vem sendo chamado de "modelo de dupla abordagem", pois ela defende que a justiça deve ser analisada a partir de, pelo menos, duas dimensões: a redistribuição e o reconhecimento.

A dimensão da redistribuição diz respeito à distribuição equitativa dos recursos materiais e econômicos na sociedade, buscando reduzir as desigualdades econômicas e sociais. Essa é a dimensão mais enfatizada nos estudos e utilização prática do Cadastro Único. Já a dimensão do reconhecimento, que é a que mais nos interessa aqui, em especial ao tratar do Cadastramento Diferenciado, envolve o reconhecimento e respeito pelas identidades culturais, grupos sociais e diferenças de identidade. Isso inclui o reconhecimento das identidades de gênero, étnicas, raciais, religiosas e outras, buscando evitar a marginalização e a desigualdade na esfera cultural. Para promover o reconhecimento, Fraser sugere a implementação de políticas que combatam a marginalização cultural, a discriminação e o desrespeito às identidades. Isso pode envolver educação intercultural, promoção da representatividade em instituições e políticas que buscam eliminar estereótipos prejudiciais.

A abordagem de dupla dimensão de Fraser destaca a interconexão entre redistribuição e reconhecimento, argumentando que ambas são cruciais para alcançar uma justiça social abrangente. Ela enfatiza que as lutas por igualdade devem considerar tanto as questões econômicas quanto as culturais para abordar efetivamente as injustiças na sociedade. Ela propõe, assim, a ideia de "justiça reflexiva", que envolve a contínua reflexão e ajuste das estruturas sociais em resposta a mudanças nas dinâmicas de poder e nas percepções de justiça. Isso implica a adaptação constante das instituições e políticas para garantir uma abordagem mais inclusiva e justa ao longo do tempo, o que defendemos estar no cerne de todo o Cadastro Único, e muito especialmente no Cadastramento Diferenciado, tendo-se em conta o citado protagonismo do seu órgão gestor federal, o MDS, em criar subsídios para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas para grupos específicos, como os indígenas e quilombolas.

3.3 Agencialidade

A noção de agencialidade que optamos por trabalhar faz referência a Bruno Latour (2012) que advoga em favor dos estudos de agregados sociais ou associações. As associações conectam elementos heterogêneos, que não são em si mesmos sociais. Por isso, opta por substituir a noção de sociedade pela de coletivo. O autor nomeia a sociologia das associações, que inaugura enquanto subcampo da teoria social, como Teoria do Ator Rede (TAR), que trabalha com as controvérsias e seus fluxos, e que em algum nível alinha-se à Sociologia Crítica. Seguindo princípios relativistas, o universo das associações é explicado por tipos de controvérsias transpostas em cinco grandes fontes de incertezas.

A primeira é relativa à natureza dos grupos e postula que não há grupos, apenas formação de grupos, o que demanda do pesquisador seguir os procedimentos dos atores, rastreando as pistas deixadas por suas atividades na formação e desmantelamento de grupos. A busca da linguagem dos atores (infralinguagem) é, nesse sentido, fundamental. A segunda fonte de incerteza diz que a ação social é assumida. Rechaça a ideia de uma “força social” ou algo determinado pela ação da sociedade, ou mesmo algo inconsciente, e propõe a subdeterminação da ação, das incertezas e das controvérsias em torno de quem age. Opta por um maior número possível de atores em detrimento de um maior número possível de causas. A terceira fonte de incerteza aponta que objetos também agem. O número de atores em jogo aumenta para incluir os objetos, pois “qualquer coisa que modifique uma situação fazendo diferença é um ator” (Latour, 2012, p. 100). A quarta fonte de incerteza refere-se à contraposição entre questões de fato e questões de interesse, aludindo aos estudos das ciências e à epistemologia para reforçar a necessidade de ampliar o papel das entidades não humanas e remover a fronteira entre o social e o natural. Por fim, a quinta fonte de incerteza remete a própria produção de pesquisa significada como um relato de risco. As controvérsias e incertezas são tão centrais para a TAR como para a produção dos relatos textuais de pesquisa. Aqui o autor desdobra a ideia de rede na ideia de fluxos de translações, enfatizando a conexão ponto por ponto rastreável e o vazio deixado por aquilo que não está conectado a ela, indicando ainda que essas conexões exigem esforço.

4 DOS CRITÉRIOS AVALIATIVOS E DAS ESTRATÉGIAS DE VALIDAÇÃO

Os critérios avaliativos foram construídos na medida em que as duas matrizes foram se desenvolvendo. A interação entre os conceitos ou lentes normativo-valorativas com os materiais e dados, ao longo da pesquisa, deram coerência à análise criando uma dinâmica de validação interna. Assim, tais critérios definem o horizonte de ação argumentada do objeto avaliado, já condensando os valores que foram progressivamente assumidos, explicitados e apresentados acima. Já a dinâmica de validação externa realizar-se-á na discussão que essa avaliação axiológica se propõe a fazer com banca avaliadora, como outros pesquisadores e com a comunidade de política do próprio objeto estudado. Os critérios avaliativos elaborados são:

- O Cadastro Único foi *assumido como e avaliado como* um instrumento de políticas públicas e não como uma simples ferramenta técnica

Este critério avaliativo busca imputar responsabilidade e coadjuvação necessárias ao Cadastro Único em paridade aos outros instrumentos que conformam as políticas sociais. Demonstra que há uma teoria explícita da estratégia de Cadastramento Diferenciado que coexiste com interpretações nem sempre alinhadas, mas dependentes da posicionalidade ou da implicação de cada ator ou fluxo de atores ao lidar com o Cadastro Único, trazendo a tona o problema da dimensão cognitivo-interpretativa que é pouco explorada. Ao tratar do Cadastramento Diferenciado, onde se insere o cadastramento de indígenas e quilombolas, o gestor lida com problemas complexos e nada consensuais, podendo lançar mão do caminho das comparações limitadas sucessivas.

- O Cadastramento Diferenciado foi *assumido como e avaliado como* uma política de reconhecimento

Este critério avaliativo, sobretudo quando trabalhado em conjunto com o critério acima, assume que o Cadastro Único e o Cadastramento Diferenciado são instrumentos de políticas públicas que carregam consigo um conjunto de sentidos e significados primordiais (e históricos) voltados para a promoção do reconhecimento e da identidade dos seus públicos, os quais estão refletidos na teoria explícita do instrumento, mas nem sempre presente em sua teoria

implícita, inclusive na modelagem das práticas de gestão (e comportamento de gestores e interação do Estado com o cidadão).

- O Cadastramento Diferenciado *interpretado como e avaliado como* criador um novo contexto de ação em políticas públicas

Este critério avaliativo coloca em primeiro plano a potencial e desejada implicação deste instrumento em outros instrumentos de políticas públicas, as conexões deliberadas ou não entre os agentes que compõem o fluxo da política do Cadastramento Diferenciado e do instrumento Cadastro Único. Abre ainda espaços reflexivos pouco explorados sobre questões de agenciamento, mesmo quando não consensuais, sobre descolamento entre discursos e práticas na política pública e o papel de elementos não humanos na rede de atores do Cadastro Único.

5 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Nessa seção apresentaremos os resultados da avaliação organizados a partir dos critérios elaborados, que dão contornos à reflexão a que nos propusemos realizar.

5.1 Em que medida o Cadastro Único e o Cadastramento Diferenciado são praticados como instrumento de políticas públicas e não como uma simples ferramenta técnica?

O artigo art. 6º-F da Lei nº 8.742/1993, institui o Cadastro Único como “registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, nos termos do regulamento”. Foi por meio do art. 28 da Lei nº 14.601/2023, que essas e outras definições foram expressas sobre o Cadastro, a saber: que estar nele inscrito pode ser obrigatório para acesso a programas sociais do governo federal, que será garantida a interoperabilidade de dados do Cadastro Único com os dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de que trata a Lei nº 8.213/1991; que os dados do CNIS incluídos no Cadastro Único poderão ser acessados pelos respectivos órgãos gestores, nas três esferas federais, conforme termo de adesão do ente ao Cadastro, do qual constará cláusula de compromisso com o sigilo de dados; que a sociedade civil poderá cooperar com a identificação de pessoas que precisem ser inscritas no Cadastro

Único, e; que o Cadastro Único coletará informações que caracterizem a condição socioeconômica e territorial das famílias, de forma a reduzir sua invisibilidade social e com vistas a identificar suas demandas por políticas públicas.

No Decreto 11.016/2022 consta o regulamento do Cadastro Único. Aqui, assim como na supramencionada lei, não há menção direta aos indígenas e aos quilombolas e sim aos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), definidos como “[...] grupos, organizados ou não, identificados pelas características socioculturais, econômicas ou conjunturais particulares e que demandam estratégias diferenciadas de cadastramento no CadÚnico” (Artigo 5º) e cujos procedimentos de cadastramento diferenciado serão estabelecidos em ato específico do respectivo Ministro de Estado (Artigo 6º).

Na Portaria MDS 810/2022, em que estão dispostos os procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único, há conteúdo próprio sobre o cadastramento diferenciado. Repete-se a definição de GPTE e consta uma seção exclusiva (Subseção V, Artigos 28 ao 31) para tratar do assunto. Antes de abordá-la vale comentar que dentre as definições expressas na Portaria, em seu artigo 2º, estão as de *povos indígenas e comunidades quilombolas*. Além desses, apenas *família em situação de rua*, dos demais GPTE¹², ganha espaço similar no normativo, refletindo na Portaria a configuração dessas marcações conforme os formulários do Cadastro Único¹³.

Sobre a seção específica da Portaria a respeito do Cadastramento Diferenciado, seu conteúdo associa-se ao termo genérico GPTE, ainda que estejam novamente denominados os três grupos acima mencionados. Fica explicitado que identificar as famílias de GPTE pode ter como fonte registros administrativos, bases de dados do Governo Federal ou outros registros oficiais definidos em outros instrumentos, e são indicadas, no Art. 29, diretrizes que postulam o repúdio a qualquer tipo de **discriminação ou preconceito** no ato de cadastramento, a centralidade da **busca ativa** nos procedimentos relativos ao cadastramento diferenciado e a necessidade de respeito à **autodeclaração**, que, para o caso de indígenas e quilombolas, tangencia um conjunto de discussões relevantes sobre autodefinição e autodeterminação, previstos em instrumentos internacionais, como a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 169, sobre povos indígenas e tribais.

¹² Para conhecer os GPTE e suas categorias, acessar: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cadernos/Diversidade_CadUnico.pdf

¹³ Informações sobre os formulários do Cadastro Único podem obtidas em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico-0/gestao-do-cadastro-unico-1/processo-de-cadastramento/formularios>

Creemos que esse conjunto de diretrizes visto a partir de nossos destaques são elementos importantes na teoria explícita do Cadastro Diferenciado. Vale notar que apesar de se recorrer em alguns casos de normativos ao termo genérico e abrangente de GPTE, não é possível, de fato, suplantando as trajetórias políticas, identitárias e institucionais dos grupos que formam esse amálgama, tal como os indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua, que ganham um status próprio nos procedimentos do Cadastro, gerando, inclusive, alteração ou flexibilização de regras de cadastramento.

A Portaria prevê as **parcerias** com órgãos governamentais, organizações da sociedade civil, associações e lideranças comunitárias para viabilizar o cadastramento diferenciado; abre caminho para a existência de **normas adicionais e complementares** sobre o tema e; **flexibiliza a documentação** a ser apresentada no ato de cadastramento, permitindo que quilombolas e indígenas, não tenham a obrigatoriedade, como os demais indivíduos, de apresentar Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Título de Eleitor para o Responsável Familiar (pessoa da família que presta as informações dela mesma e dos demais componentes), podendo ser apresentado qualquer outro documento de identificação previsto no Formulário Principal de Cadastro. Ao indígena que não possuir documento é permitido apresentar o Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI), expedido pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI).

Há três materiais instrucionais do Cadastro Único importantes para nossa pesquisa: o Manual do Entrevistador, o Guia de Cadastro de Famílias Indígenas e o Guia de Cadastro de Famílias Quilombolas. Eles integram um conjunto de conteúdos voltados a capacitar gestores para que apoiem e realizem o cadastramento das famílias. Juntamente com a implantação do Sistema do Cadastro Único (Versão 7) estabeleceu-se uma dinâmica de formar gestores (Cadastro Único e Bolsa Família) e entrevistadores (Cadastro Único) em que o Governo Federal é o responsável por elaborar esse conteúdo a fim de que os mesmos procedimentos sejam adotados em todo o território nacional. Conforme a Portaria nº 810/2022, dentre as atribuições do Governo Federal, constam normatizar o Cadastro Único, coordenar nacionalmente seus procedimentos, articular os processos de capacitação de gestores e de outros agentes públicos envolvidos com a operação do Cadastro Único. Às gestões estaduais cabe coordenar, gerir e cofinanciar a capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços envolvidos na gestão e operacionalização do Cadastro Único; implementar estratégias para o cadastramento de GPTE e para acesso à documentação civil, para pessoas de baixa renda, inclusive GPTE. Às gestões municipais cabe identificar as

famílias, coletar seus dados nos formulários e digitá-los nos sistemas informacionais, zelando pela atualização e confirmação da atualidade dos registros cadastrais.

No Manual do Entrevistador (4ª edição) estão destacados os locais no documento em que incide o tema do Cadastramento Diferenciado, ao longo de toda a publicação. Como material de base para o preenchimento dos Formulários, ele traz as orientações operacionais para essa tarefa, mas também reflete o que os normativos acima mencionados dispõem como teoria explícita do programa. Temos assim, recomendações para marcar as famílias como indígenas (páginas 57 a 59) e quilombolas (páginas 60 e 61).

No primeiro caso, ao entrevistador é apresentado um conceito de povos indígenas, lembrando-o de que esses povos fazem parte do presente, que estão em todas as regiões brasileiras, que se identificam como pertencentes a uma etnia, mesmo que residam em ambientes urbanos, e que tal informação é autodeclaratória, não carecendo de comprovação alguma. A lista de etnias indígenas provida pela FUNAI é referenciada para grafia, tendo em vista que essa identificação é obrigatória e constitui conjunto fechado de nomes no Sistema do Cadastro Único. Demanda-se do entrevistador, assim, respeitar e aplicar a grafia correta dos nomes indígenas. Há conteúdo pedagógico para o entrevistador sobre conceitos de Terra e Reserva Indígenas (informação não obrigatória para se identificar como indígena, como é o caso do nome da etnia). Constam orientações voltadas para grafia correta também de nomes próprios nas línguas (p. 68), identificação de escola indígena, conforme sistemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

No caso dos quilombolas, ao entrevistador é apresentado um conceito de comunidade e um de território, havendo o lembrete de que a marcação como tal é autodeclaratória e não depende da informação de raça/cor. O entrevistador é instruído ainda sobre o preenchimento do nome da comunidade, sendo tal nome ligado ao município no qual a família se cadastra. Diferentemente, do caso dos indígenas, a inclusão de um nome de comunidade pode ser solicitada ao órgão gestor do Cadastro, ainda que isso seja submetido a uma análise própria do Governo Federal.

A descrição dos pontos do Manual do Entrevistador indica que os assuntos são bastante complexos para compreensão homogênea nacionalmente por todos os entrevistadores que operam o Cadastro no nível municipal. Guias específicos foram desenvolvidos para os públicos, sendo um para indígenas, um para quilombolas, um para pessoas em situação de rua e outro para os demais GPTE. Neste artigo, nosso foco está nos dois primeiros.

A análise desses materiais nos mostra que a **teoria explícita** tanto do cadastramento de povos indígenas como de comunidades quilombolas tem como **pressupostos** que os direitos constitucionais, os presentes em normas nacionais e de tratados internacionais devem ser cumpridos, com o sentido primordial de respeitar os princípios da autoidentificação e autodeterminação. Nota-se, contudo, que, para os quilombolas, o respectivo Guia trabalha com o termo “auto atribuição”, enquanto para os indígenas, o material utiliza o termo “auto identificação”. Acompanhado desse primeiro pressuposto está o segundo de que, *ao ser cadastrada e corretamente identificada*, a família pertencente a um desses grupos passa a ser *visível para o poder público*, sendo isso tido como suficiente para que políticas, programas e serviços sejam elaborados e alcancem a família, a fim de amortizar sua situação de vulnerabilidade.

A **estratégia** principal para alcançar o objetivo de tornar as famílias visíveis ao poder público é lançar mão de *parcerias*, dado que, desde o início da implementação do cadastramento diferenciado, em 2005/ 2006, foi constatado que as gestões municipais resistem a esse trabalho, apesar das atribuições oficiais. Estratégias complementares para a inclusão no Cadastro Único e visibilização das famílias são constantes, como *flexibilizar procedimentos gerais de cadastramento* (documentação, principalmente) e *sensibilizar as equipes locais*, constantemente, por meio de capacitações e mobilizações adicionais àquelas da formação de gestores e entrevistadores, responsabilidade dos estados, sob coordenação federal.

Devido às mudanças políticas e institucionais (Attuch; Boullosa, 2024b) os fluxos de atores e discursos modificaram-se ao longo dos anos, mas a teoria explícita permaneceu a mesma, sendo que as legislações e materiais analisados não sofreram qualquer tipo de modificação. Curioso notar que a estratégia das parcerias não é mencionada pelas lideranças, nas entrevistas realizadas, ainda que elas, oficialmente, constem como parceiros centrais nos Guias de Cadastramento. Para os gestores que trabalham com políticas étnico-raciais, também resultante das entrevistas, no caso dos quilombolas, está evidente que os movimentos sociais são os atores centrais para alavancar a correta identificação das famílias. Contudo, no caso de povos indígenas, o relato da gestora é que há uma realidade dramática em que a Funai apoia as famílias indígenas na compreensão do Cadastro Único e dos programas que podem acessar, além de fazer a logística de deslocamento dos indígenas para cadastramento e acesso a benefícios para as sedes municipais. Nota-se, desta forma, que os movimentos indígenas não estão presentes e, sim, Funai, sua Coordenações Regionais e Técnicas Locais, e as

gestões municipais da Assistência Social, área em que o Cadastro Único está alocado na grande maioria de estados e municípios. O Cadastro Único, no caso dos indígenas, é apontado por uma das gestoras como um instrumento que depende de outros instrumentos facilitadores de parcerias, o que está aderente à teoria explícita do programa.

A flexibilização de regras de cadastramento assume pouca importância nos discursos analisados, não sendo mencionada para quilombolas e indígenas em nenhum dos conjuntos de entrevistados. Para uma gestora de políticas étnico-raciais, no caso dos indígenas, as regras e conteúdo do Cadastro Único são ditos, mas não compreendidos, a exemplo das perguntas que lhes são feitas na entrevista, sendo a barreira linguística, além da cultural, elementos a serem seriamente levados em consideração no cadastramento desses povos. Povos indígenas de recente contato são casos paradigmáticos e de difícil abordagem tanto para gestoras do Cadastro Único como para os que trabalham com políticas étnico-raciais.

O Cadastramento Diferenciado, assim, dispõe de um conjunto de valores em sua teoria explícita (combate à discriminação e preconceito, mobilização de equipes municipais para cadastramento *in loco* de comunidades situadas em locais de difícil acesso e respeito à autodefinição de grupos étnicos) com estratégias determinadas (parcerias, flexibilidade de documentação para cadastramento e sensibilização de equipes locais). Contudo, a execução da política está alicerçada em procedimentos de cadastramento centrados em atores estatais que podem não necessariamente ter alinhamento aos valores da teoria explícita, em especial no que se refere aos elementos sociais estruturantes no Brasil, como racismo. Do ponto de vista da gestão local, observamos na prática cotidiana da política desafios ao lidar com problemas complexos, como a atuação em áreas de conflito fundiário, falta de articulação entre políticas (educação, saúde, regularização fundiária, ATER e assistência social) para atendimento ao público de indígenas e quilombolas, escassez de recursos humanos e logísticos e falta de qualificação. Em relação a lideranças e movimentos sociais, as informações do Cadastro Único não chegam ou são de difícil compreensão.

5.2. Em que medida o Cadastro Único e o Cadastramento Diferenciado são praticados como políticas de reconhecimento?

Ao discutir filosoficamente se o reconhecimento pertence à esfera da ética ou da moralidade, Fraser (2007) propõe o “modelo de status” e traz uma abordagem

deontológica em que o reconhecimento é tratado como questão de justiça (moralidade) e não como questão de ética (boa vida). Indivíduos e grupos devem ter condições de parceiros integrais na interação social, independente das valorações culturais dos padrões institucionalizados. Devem poder participar em condições de igualdade e não de subordinação institucionalizada, caso contrário, constitui-se violação de justiça. Fraser evoca a “norma da paridade participativa” atrelada ao “pluralismo valorativo” para argumentar que o não reconhecimento pode ser igualado ao preconceito internalizado pelos opressores, o que se distancia de uma visão liberal.

Em entrevista, as gestoras do Cadastro Único não mencionaram a autoidentificação ou a autodeterminação, referindo-se sim à questão mais ampla do Cadastro relacionada à autodeclaração das informações no momento do cadastramento. O tema se desdobrou na interação, muitas vezes problemática, entre o entrevistador social do Cadastro Único e o responsável pela unidade familiar que presta as informações sobre a família. Na primeira parte dessa relação, o entrevistador, enquanto burocrata de nível de rua avalia a veracidade de uma dada identidade declarada pela segunda parte da relação, o indivíduo que representa sua família. Este, por sua vez, de acordo com as gestoras entrevistadas, é comum sentir-se constrangido sobre seu pertencimento a um povo indígena, a uma comunidade quilombola ou a outra categoria identitária disponível no Cadastro Único.

A problematização da relação entre cidadãos indígenas e quilombolas e o Estado brasileiro, seu histórico de conflitos e o papel do Estado como violador de direitos dessas comunidades estão em primeiro plano tanto das falas dos gestores de políticas étnico-raciais como de lideranças e organizações sociais. Ressalta-se que, por parte das lideranças quilombolas, ouvimos relatos de trajetórias de vida atravessadas por racismo, escassez e estigma. Uma das lideranças diz que cadastrar-se é “provar miserabilidade”, enquanto quem os apoia relata que a “autodefinição é bastante mais complicada - remete a disputas de narrativas, a um grande esforço do movimento social em se organizar, em face a um histórico de extermínio e perseguição”. Identificar-se pode torná-los visíveis, o que nem sempre é positivo, visto pela ótica de quem luta pela sobrevivência diante da exclusão social, econômica e cultural, historicamente.

Sobre a identificação correta no Cadastro Único e a elaboração de políticas e programas que alcancem as famílias a fim de amortizar sua situação de vulnerabilidade, do ponto de vista das gestoras do Cadastro Único entrevistadas, isso depende de aspectos técnicos, como localização da marcação nos formulários, que pode influenciar o

entrevistador a registrar ou não aquela identidade, e de conjunturas políticas que definem o uso do instrumento e sua resposta diante de pressões sociais. Três das entrevistadas afirmaram que o Plano Brasil sem Miséria catalisou a inclusão social de famílias para além do objetivo de transferir renda, momento em que políticas foram articuladas tendo a justiça social como valor.

As entrevistas com os gestores de políticas étnico-raciais apontam conquistas no Cadastramento Diferenciado. Convergem em que, até a realização do Censo 2023, somente por meio do Cadastro Único a população quilombola podia ser caracterizada, tanto que foi reconhecido como principal conjunto de dados que alimenta sistemas de informação sobre igualdade racial. Percebem a importância da transferência de renda para esses grupos e o Cadastro Único como um instrumento de escala que “*massifica as identidades*” para dar acesso a direitos. Para uma das entrevistadas desse grupo, o acesso de indígenas à transferência de renda (Programa Bolsa Família) gera segurança alimentar, mas não soberania alimentar, e permite comprar o mínimo necessário: “*é o dinheiro do caderno, do sapato e para equipamentos, não apenas para comida*”. Essa mesma gestora afirma que os povos indígenas ficam protegidos de situações “*subumanas*”, evitando que sejam vítimas de trabalho análogo ao de escravo e se envolvam em atividades ilícitas (tráfico de drogas, pesca, extração de madeira e garimpo ilegais). No caso quilombola, para um gestor entrevistado, o Cadastro Único poderia ser mais bem utilizado para definir prioridades para o processo de regularização fundiária, para prover acesso aos serviços rurais prestados pelo INCRA (ATER e acesso a crédito) e fazer diagnósticos municipais sobre coberturas de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e escolas, em comunidades quilombolas, destinados ao uso de gestores estaduais e municipais de igualdade racial. As lideranças quilombolas entrevistadas concordam sobre esse ponto e afirmam que o Cadastro Único poderia apoiar a regularização fundiária de seus territórios, contudo, pontuam que o racismo deveria estar no centro das discussões sobre desigualdades.

A grande ênfase na implementação do instrumento sempre esteve concentrado na questão do cadastramento em si, o que talvez possa ser explicado nos achados de Tomazini (2017), que, ao estudar inovações em políticas de países de renda média, problematizou mecanismos causais que subjazem ao surgimento de inovações políticas e que não seriam derivadas de dimensões externas, comparando os programas de transferência de renda do Brasil e do México. A autora indicou três principais coalizões de defesa, com valores e percepções de pobreza conjugados, identificadas nos programas de transferência condicionada de renda: a coalizão pró-capital humano, a coalizão pró-

renda incondicional e a coalizão pró-segurança alimentar. Nos casos estudados, teria se consolidado o primeiro tipo, devido à estrutura institucional, aos componentes políticos e às lutas entre atores nacionais. Somente no Brasil a segurança alimentar está presente e, no caso do México, o Banco Mundial teve protagonismo na implantação do programa.

Além disso, é importante trazer para os achados desta avaliação discursivo-axiológica que os posicionamentos de gestores de políticas étnico-raciais expressam as dificuldades práticas e as disputas nesse campo. Nas palavras de um deles entrevistados:

Então, essa categoria de quilombola e de indígenas, acho que eram categorias que estavam relacionadas à estigma, à estigmatização. Ninguém queria ser quilombola, ninguém queria ser indígena. Na medida em que as pessoas percebem que isso é uma possibilidade de resgate de autoestima, de fortalecimento comunitário, de construção de alianças políticas com outras comunidades que têm realidades próximas, acho que no campo social isso se torna um incentivo para elas utilizarem essas categorias. (E6mgper)¹⁴

Apesar da centralidade das organizações sociais no discurso do objeto do Cadastramento Diferenciado sobre si mesmo, a integração desses movimentos à comunidade de política expressa disputas difíceis de contornar. De acordo com uma das lideranças quilombolas entrevistadas o que deve estar no centro é a discussão sobre o racismo, pouco presente no posicionamento de outros membros dessa comunidade.

Então, assim, essa ideia da identificação, ela é a ideia que nós estamos defendendo, é a ideia que nós queremos defender, vamos defender, mas nós sabemos que ela tem problema, não é porque as pessoas não querem se definir como quilombola, não. É porque se definir como quilombola, muitas vezes como indígena, é mais um marcador, é mais um indicador pra você ser perseguido e até exterminado. (E3flq)

Nessa comunidade de política, devem ser incluídos organismos internacionais, como o Banco Mundial, que financia consultorias governamentais, com escopo em atendimento de populações tradicionais, principalmente, indígenas, ainda focado na transferência de renda. Os institutos de pesquisa como Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) adensam a comunidade de política, já numa perspectiva que conjuga redistribuição e reconhecimento. No caso do IPEA, na medida que produz estudos sobre o Cadastro Único de forma geral, e sobre o Cadastramento Diferenciado para o segmento da população em situação de rua (Natalino, 2020). No caso do IBGE, após incorporar estatísticas sobre os

¹⁴ Os entrevistados foram identificados por um código formado por dados da entrevista e do entrevistado (v. Anexo I – Quadro Desidentificado).

povos indígenas para além da categoria raça/cor e mapear a população declarada a partir das etnias indígenas, em 2010, Censo Demográfico de 2022, incluiu pela primeira vez perguntas para identificação da população quilombola no Brasil. Como resultado, 1.693.535 pessoas se identificaram como indígenas no Censo Demográfico de 2022, das quais 622.066 em Terra Indígena e 1.071.469 em áreas rurais e urbanas fora das Terras Indígenas. O total da população quilombola recenseada foi de 1.327.802 pessoas, das quais 167.202 em territórios quilombolas e 1.160.600 fora desses territórios, em áreas urbanas e rurais, o que acende o alerta da necessidade de regularização fundiária para essas comunidades.

O Cadastro Único, ao prever uma estratégia de Cadastramento Diferenciado, amplia seus valores para incluir, além da redistribuição, o reconhecimento de grupos e identidades diferenciadas. Outros instrumentos de política como o Censo IBGE 2022 conjugam o valor do reconhecimento e da adesão às conexões na comunidade de política. As controvérsias sobre a realização de políticas que expressam esse valor é notada nas disputas em torno das categorias de autodeclaração, da questão da autoestima no momento de afirmação de uma dada identidade e das assimetrias de poder presentes na relação entre o Estado e grupos diferenciados.

5.3 Em que medida o Cadastro Único e o Cadastramento diferenciado são praticados como criadores de novos contextos de ação em políticas públicas?

As rotinas e práticas declaradas do Cadastramento Diferenciado partem de um modelo ou base comum, tendo como pressupostos os direitos estabelecidos (caso de indígenas e quilombolas, direito à autoidentificação e à autodeterminação) e como estratégias o estabelecimento de parcerias, a alteração/flexibilização de regras de cadastramento e a sensibilização/mobilização de gestores locais. Essa base sofre derivações, a depender do grupo que será foco das ações de cadastramento, havendo um conjunto de agentes acionados para cada público. A teoria explícita e seus pressupostos configuram os valores implícitos ao objeto. A seguir, discutiremos sobre os agentes/associações presentes na rede do cadastramento de indígenas e quilombolas e os argumentos que tecem sobre a teoria explícita do Cadastramento Diferenciado, indicando as controvérsias de sua conformação.

Para começar, capacitar e sensibilizar equipes estaduais e municipais são estratégias reconhecidamente insuficientes por parte das próprias gestoras do Cadastro

Único. Para alguns gestores de políticas étnico-raciais, são os municípios que deveriam utilizar as informações sobre indígenas e quilombolas que estão no Cadastro Único a fim de elaborar políticas próprias, o que está de acordo com sua vocação normativa, explorada na seção anterior. O que se passa, de acordo com as lideranças e representantes de movimentos apoiadores entrevistados, é que as prefeituras, muitas vezes, são “inimigas das comunidades quilombolas, em especial, devido à questão fundiária”. Segundo entrevistados das organizações da sociedade civil: "a gente teve que federalizar o cadastramento de quilombolas para poder dar conta desse público entrar no Cadastro Único, de cima pra baixo, e passar por cima da vontade dos municípios ". Uma liderança quilombola entrevistada denuncia que o entrevistador social não pergunta se a família é quilombola e que, em municípios em que as comunidades quilombolas são reconhecidas, a pergunta é feita, mas nas metrópoles isso não se dá, gerando ainda maior vulnerabilidade dessas pessoas em contexto urbano.

As saídas apontadas nas entrevistas, de forma geral, para as dificuldades enfrentadas são estratégias mais concretas de cadastramento, como mutirões, busca ativa e presença de pessoas quilombolas/indígenas na equipe do Cadastro Único e da Assistência Social. Maior publicidade aos programas sociais usuários do Cadastro, para além do Programa Bolsa Família, foi apontado como medida igualmente necessária.

A análise das entrevistas aponta ainda para o quarto conjunto de agentes, os não-humanos, que é o amálgama sistema de informações/formulários/campos destinados às marcações de identidade, que desempenha um papel fundamental na dinâmica da política do Cadastramento Diferenciado.

Além disto, não podemos deixar de observar que, desde o início do Cadastramento Diferenciado, em 2005, esse amálgama atua e define os rumos de desenvolvimento da política. Nos materiais e entrevistas analisados consta como ponto de inflexão a implantação da Versão 7 do Sistema Cadastro Único em que um novos formulários e campos passaram a ser usados. Nas palavras de uma das gestoras do Cadastro Único, é possível perceber a quantidade e complexidade de elementos humanos e não-humanos presentes:

Depois que a gente revisou o Decreto do Cadastro Único em 2007 e a Portaria [...] as atribuições estavam mais definidas [...], começou essa discussão da **revisão do formulário**, em 2008, 2009, a gente já estava fazendo os grupos de trabalho de **discussão do novo formulário** e o **sistema** em si ficou para o ano de 2010, junto com essa estratégia de capacitação. Porque aí o ministério estruturou essa metodologia de multiplicadores para capacitação, montou o **caderno de entrevista** e toda a orientação do manual do entrevistador. Foi a

primeira versão e aí começou essa estratégia de capacitação massiva. Então, o ano de 2010 foi muita capacitação de estado, de multiplicadores, de estados repassando para o município, e aí a implantação mesmo (**do sistema**), ela começa em 2011, e os municípios já estavam todos capacitados, de 2010 a 2011. (E8fgcad)

A “revisão do formulário” com um “novo caderno de entrevistas” demandou a capacitação massiva da rede de gestores que conformam o Cadastro Único nos três níveis de governo, o que tomou dois anos, inicialmente, sendo incorporado como processo contínuo de sustentação dos conceitos do Cadastro Único junto às gestões municipais e estaduais. Vencida essa etapa inicial, o novo sistema de informações foi implantado, demandando, inclusive, um aparato tecnológico diferente nos municípios brasileiros aderentes, para alimentar e processar a nova versão *on line*. A entidade não-humana, assim, caracteriza-se, em grande medida, por tecnologias da informação e comunicação.

A coleta de dados das famílias deve refletir no Sistema do Cadastro Único (V7) e, quanto às informações de Cadastramento Diferenciado, existem peculiaridades que envolvem o treinamento e bom trabalho do entrevistador para compreender o que a família declara, o preenchimento correto dos dados nos formulários e a correta inserção dessas informações no sistema. Tudo isso se materializa nos campos específicos de identificação dos grupos. No Formulário Principal (FP): há campos para marcação de famílias indígenas (etnia e terras) e campos para marcação de famílias quilombolas (comunidade); no Formulário Suplementar 2 (FS2), é possível registrar informações de pessoas que estão em famílias em situação de rua, e; no Formulário Suplementar 1 (FS1): há um campo que identifica as famílias dos outros doze GPTE (comunidades de terreiro, ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, agricultores familiares, acampados, assentados, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), catadores de materiais recicláveis, atingidos por empreendimentos de infraestrutura e famílias de presos do sistema carcerário). A partir das possibilidades do novo sistema, materiais instrucionais (alguns abordados nessa análise) são elaborados (guias, instruções operacionais, relatórios e vídeos).

Uma das gestoras do Cadastro Único entrevistada fala da interação entre demandas sociais e os formulários, na conformação dos campos de modo mais amplo:

[...] quando estava na **revisão dos formulários**, houve uma tentativa de absorver várias demandas da sociedade, dos outros órgãos, então várias informações que foram colocadas no **questionário**, elas vieram de demandas da sociedade, dos programas e dos serviços, então já existia, sim, uma tentativa de ampliar o foco do Cadastro. (E7fgcad)

Outra gestora do Cadastro diz que a “migração de campos de indígenas e quilombolas para o Formulário Principal” acontece na V7 graças à uma “entrada estruturada” aparada pela atuação de instituições, nesse caso a FUNAI e a SEPPIR. Essa nem sempre é a realidade, pois, de forma distinta percebe uma “precariedade em absorver novas identificações”, fazendo menção ao campo 2.07, no FS1, que ela caracteriza como “campo adaptado”. Esse campo, segundo outra gestora do Cadastro Único entrevistada, foi a solução encontrada diante de novas pressões sociais que surgem juntamente com o Plano Brasil sem Miséria de “criar um combo onde os grupos possam ser identificados”. Esta mesma gestora aponta a necessidade de aprimorar o que já foi realizado em uma “nova versão do formulário e do sistema”, revendo, inclusive, campos e categorias de identificação que não devem mais constar neles, como o de beneficiários Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

Os gestores de políticas étnico-raciais não falam desse amálgama diretamente, mas de outros pontos de conexão na rede-atores ao fazerem referência às interações com as estatísticas produzidas pelo IBGE e com outros sistemas informacionais, entidades não-humanas que se associam nesse agregado.

A partir desse relato, argumentamos em nossa pesquisa que o Cadastramento Diferenciado é um agregado social, no sentido de Latour (2012). Elementos heterogêneos, que não são em si mesmos sociais, estão conectados e definem todo o fluxo da política. A rede-ator Cadastro Único é perpassada por controvérsias e seus fluxos, sendo possível identificar na infralinguagem (linguagem dos atores) o agenciamento de humanos e não humanos em associações.

Talvez por isto, nos parece interessante que Chaves (2021) lance mão dos quadros analíticos do Advocacy Coalition Framework (ACF) e da Social Construction and Policy Design (SCPD), de forma integrada, indicando a existência de duas coalizões: a Coalizão de Focalização como Reforço de Direitos e a Coalizão de Controle. Interessante notar que os estudos de Bachtold (2021) e de Chaves (2021) convergem ao caracterizar o período de 2016, ano do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, com o momento de mudança na ênfase do Cadastro Único, que, de acordo com a primeira análise assume a tendência de identificação de “fraudes” no Programa Bolsa Família e, de acordo com a segunda autora, verifica-se o predomínio de uma Coalizão de Controle a partir do ano indicado.

Nosso levantamento de referências arrola dez estudos avaliativos ou de difusão de conhecimentos sobre políticas do MDS que têm dentre seu público-alvo povos indígenas e/ou comunidades quilombolas, de 1995 a 2015. As avaliações de políticas junto a esses

públicos sempre envolveram o trabalho de universidades e organizações não-governamentais, que inclusive colaboraram na experimentação do desenho do que veio a se tornar o modelo oficial do Cadastro Diferenciado. A questão inicial que mobiliza a comunidade de política é a da fome, como indica o estudo de Ricardo Verdum, realizado em 2005, intitulado Mapa da Fome, incorporado aos arquivos do Cadastro Único. A complexidade da questão é ilustrada por uma gestora do Cadastro Único entrevistada que relembra o caso dos Guarani Kaiowá, no Mato Grosso do Sul:

Eu me lembro que os Guarani foram um episódio fundamental. Quando deu aquela crise nos Guarani Kaiowá, acho que foi em 2005 ou 2004, claramente vinculada a uma questão de fome. Mas a fome ali era decorrência de diversas coisas, inclusive problemas de falta de acesso à terra, problema com os Terena, estava tudo ali misturado. Os Guarani, eu acho que foram um ponto importante para dizer que nós temos que avançar aqui. (E10fgcad)

Estas lacunas, talvez não tenham sido devidamente discutidas, posto que emergem até mesmo nas avaliações que foram realizadas pelo próprio MDS. Na avaliação do Projeto Carteira Indígena, por exemplo, publicada em 2007, agregam outros valores às políticas como soluções de intervenção e focam em alternativas de sustentabilidade das comunidades nos territórios e com participação e acompanhamento das organizações indígenas, retirando o foco exclusivo da dimensão da pobreza. Esforços semelhantes acontecem para as comunidades quilombolas com avaliações multidimensionais de políticas públicas abrangendo todo o conjunto de ações do Ministério: o Bolsa Família, os serviços e equipamentos do SUAS, as ações de Segurança Alimentar e Nutricional, as de Inclusão Socioproductiva, acrescentando ainda tema da Participação Social.

A abordagem multidimensional das vulnerabilidades para além da questão da renda, vinha assim sendo estudada para indígenas e quilombolas. Junto com o Cadastro Único e com o Cadastro Diferenciado veem a busca por reconhecimento. Ela se expande para outros grupos e se torna um valor para a comunidade política, a partir do Plano Brasil sem Miséria. Nas palavras de outra gestora do Cadastro Único entrevistada:

Em 2012 é que tem o campo do GPTE, o 2.07. É aí, em 2011. A gente tem o lançamento também do Plano Brasil Sem Miséria. E o Plano Brasil Sem Miséria tinha aqueles três eixos de atuação: de transferência de renda, de desenvolvimento de serviços para as famílias e geração de oportunidades. E dentro desses três eixos, a busca ativa de público diferenciado era uma das pautas prioritárias. Então eu acho que o 2.07 vem muito junto também das estratégias indígenas e quilombolas. A gente tem um aumento significativo do cadastramento. [...] A gente vê ali bem no gráfico, aí chega 2011, sobe. Por essa estratégia de busca ativa, porque ela era uma coisa do Ministério, ela era não só uma coisa de uma coordenação, mas uma estratégia do Ministério como um todo. E aí tinha aquele grupo do Plano Brasil Sem Miséria, eles

mobilizavam muitos parceiros nesse processo (...). No nível de dados e no nível de identificação mesmo, né? Aquele slogan que a gente começou a divulgar, o Conhecer para Incluir, ele foi muito... Acho que foi muito trabalhado ali no ano 2012, 2013. (E8fgcad)

No coletivo Cadastro Único, colocando em perspectiva o cadastramento de povos indígenas e comunidades quilombolas, a formação dos grupos e seu desmantelamento talvez fique mais evidente, bem como as controvérsias que os agregam ou desagregam. Percebemos que para esses públicos a temática da segurança alimentar e nutricional ou a coalizão pró-segurança alimentar (Tomazini, 2007) é perene ainda que não tenha sido a que prevaleceu na idealização do Programa Bolsa Família que se desenvolveu e ganhou escala junto com o Cadastro Único. A temática de multidimensão de pobreza que levou a gestão federal a elaborar o Plano Brasil sem Miséria, em 2011, também deixa rastros na conformação da associação Cadastro Único, quando se fala em públicos diferenciados, em especial para suas gestoras. A associação entre humanos e não humanos (sejam atores de tecnologia da informação e comunicação, sejam de estatísticas e bases de dados) fica igualmente evidente. O conjunto descrito caracteriza novos contextos de ação pública com alto nível de complexidade.

6 SÍNTESE AVALIATIVA

Diante da lacuna de pesquisa observada sobre o Cadastramento Diferenciado e a necessidade de avançar em estudos críticos em políticas públicas tendo como objeto o Cadastro Único, realizamos pesquisa social e avaliação discursivo-axiológica (Boullosa, 2019; 2024) que coloca no centro das discussões os valores e apresenta como caminho metodológico a construção de duas matrizes valorativas. Uma delas diz respeito ao objeto de análise, seus valores implícitos e explícitos, desvelados a partir da reconstrução dos argumentos que o objeto tem sobre si mesmo, que os agentes centrais têm sobre o objeto e que a comunidade de política tem sobre o objeto. A outra consiste em uma matriz conceitual que irá conformar as lentes avaliativas que guiam o processo avaliativo da pesquisadora. A separação das matrizes é um artifício pedagógico e metodológico, quando se considera o roteiro de aplicação desse modelo em que as matrizes são construídas e se influenciam mutuamente, de forma que os conceitos mobilizados ganham sentido, relevo e primazia no decorrer da própria pesquisa avaliativa.

Os conceitos de instrumento (Le Gales; Lascoumes, 2009; 2012 e Lindblom, 1959), de reconhecimento (Fraser, 2007) e de agencialidade (Latour, 2012) foram as

lentes normativo-avaliativas selecionadas para analisar as legislações, documentos institucionais e materiais instrucionais que tratam do Cadastro Único e da temática do cadastramento de indígenas e quilombolas, as entrevistas semiestruturadas - com gestores que atuam ou atuaram do Cadastro Único, com gestores que atuam em políticas étnico-raciais e com lideranças quilombolas e pessoas de organizações sociais de apoio a indígenas e quilombolas – o que possibilitou às duas matrizes interagir. A partir dessas matrizes, foram estabelecidos os seguintes critérios avaliativos.

Critério 1: O Cadastro Único e o Cadastramento Diferenciado são praticados como um instrumento de políticas públicas e não como uma simples ferramenta técnica

Ao constituir uma estratégia específica no Cadastro Único para identificar grupos específicos, o Cadastramento Diferenciado dispõe de uma teoria explícita composta pelas ideias de combate à discriminação e preconceito, de mobilização de equipes municipais e estaduais para cadastramento adequado de grupos com identidades sociais culturalmente diferenciadas e de respeito à autodefinição de grupos étnicos. Há uma definição objetiva de estratégias para cumprir essas ideias: realizar parcerias, flexibilizar regras de cadastramento, em especial as de documentação, e sensibilizar equipes locais sobre o tema. São esses os valores explícitos do objeto, que, ao ser interpretado pelos atores ligados à sua execução sofrem deslocamentos, pois atores centrais na realização das parcerias, como a lideranças e organizações sociais, saem da centralidade prescrita para a o desconhecimento e invisibilidade praticados, o que pode acontecer também com órgãos de interlocução com os públicos, caso da SEPPIR e INCRA. Para o caso dos indígenas, há evidências de que a estratégia precisa de ajustes em seu desenho e elementos que o compõe (logística de cadastramento, difusão de informação aos povos indígenas para compreensão da política e composição de equipes do Cadastro Único e Assistência Social).

Critério 2: O Cadastro Único e o Cadastramento Diferenciado são praticados como políticas de reconhecimento

O Cadastramento Diferenciado amplia os valores do Cadastro Único de uma visão de redistribuição para uma visão de reconhecimento. Essa ampliação gera tensionamentos em torno das categorias de autodeclaração e autodeterminação e expõem as assimetrias de poder presentes na relação entre o Estado e grupos diferenciados. Fenômenos como o

do racismo estrutural ficam patentes na dinâmica de conformação dos grupos e sua expressão como identidades perante políticas, programas, serviços e benefícios.

Critério 3: O Cadastro Único e o Cadastramento Diferenciado são praticados como criadores de um novo contexto de ação em políticas públicas

O Cadastro Único é um coletivo que se complexifica com a estratégia do Cadastramento Diferenciado, pois temáticas de segurança alimentar e nutricional constituidora da entrada de grupos diferenciados no Cadastro Único, bem como a necessidade da abordagem multidimensional da vulnerabilidade dos públicos indígenas e quilombolas, presente em sua estrutura como política de identificação, permanecem como valores ativos. A associação entre humanos (gestores, lideranças e movimentos sociais) e não humanos (tecnologia da informação e comunicação, estatísticas e bases de dados) tem força e intensidade diferentes, com protagonismo, muitas vezes mais forte de não humanos do que de humanos, o que caracteriza novos contextos de ação pública com alto nível de complexidade.

Os critérios avaliativos que guiaram a análise revelaram questões de desconexão valorativa entre a teoria explícita do programa e os atores responsáveis por sua implementação, o que pode ser agravado pela conjuntura político institucional que varia ao longo do tempo como as mudanças de governo. A desconexão valorativa pode ser vista como um efeito não controlado do instrumento Cadastro Único ao implementar a estratégia do Cadastramento Diferenciado, quando exacerba assimetrias entre governantes e governados. Outro efeito não controlado é o protagonismo do amálgama sistema de informações/formulários/campos destinados às marcações de identidade em detrimento da centralidade de lideranças e movimentos sociais, o que revela os pontos vazios da rede Cadastro Único referente à distância entre a formulação da política e sua implementação efetiva. Pondera-se que reconhecer públicos específicos, como povos indígenas e comunidades quilombolas, consiste em uma intervenção não linear, não consensual, imbuída de problemas complexos, de discussões de questões específicas, de definição de agendas, de formulação de alternativas dentro e fora dos canais burocráticos.

A pesquisa apresenta limites, certamente, e cremos que o principal deles está na ausência de interlocução com os gestores de estados e municípios. Tínhamos, inicialmente, a pretensão de conversar com esses gestores, em especial onde há uma

significativa presença de indígenas e quilombolas, o que, infelizmente, não foi possível para o momento. Outro ponto de restrição refere-se à necessidade de incluir nas análises os programas, políticas e iniciativas de segurança alimentar e nutricional, de regularização fundiária, que se mostraram importantes para os públicos estudados, bem como realizar uma escuta mais ampla de lideranças e movimentos sociais organizados. Essas limitações constituem, do nosso ponto de vista, motivos para dar continuidade ao trabalho e estruturar uma agenda de pesquisa de vida mais longa.

7 REFERÊNCIAS

AMORIM, S.; BOULLOSA, R. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **Revista AOS - Amazônia, organizações e sustentabilidade**, v. 2, n. 1, p. 59-69, 2013.

BACHTOLD, I.V. **Precisamos encontrá-los!** Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2017.

BOULLOSA, R. Por um caminho axiológico para a avaliação de políticas públicas epistemologia, método e práticas. **Policy Paper** (VF). Programa Cátedras Brasil 2023. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2024.

BOULLOSA, R. Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, v. 11, n. 4, 2019. p. 89-105

BOULLOSA, R. Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. **Revista NAU Social** – v. 11, n. 21, p. 441-456, Nov 2020/Abr 2021.

BOULLOSA, R. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **Revista AVAAL**, v. 4, n. 18, 2020.

BOULLOSA, R.; PERES, J.; BESSA, L. Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 28, p. 317-342, 2021.

BOULLOSA, R.; OLIVEIRA, B. R.; ARAÚJO, E. T.; GUSSI, A. F. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n. 1, 2021.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Universidade Estadual de Feira de Santana. **Avaliação do Projeto Carteira Indígena** – Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto nº 11.016**, de 29 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em:

<<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=11016&ano=2022&ato=5fbUTUU1kMZpWT471>>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.750**, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Instrução Operacional Conjunta nº 18/SENARC/SNAS/SESEP/MDS**, de 20 de dezembro de 2012 (reeditada em 12/9/2013). Atualiza procedimentos e prazos para inclusão e atualização cadastral dos requerentes e beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e suas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), e orienta sobre a regularização cadastral dos impossibilitados de cadastramento. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2022/04/IO_Conjunta_SNAS-SECAD_BPC_CadastroUnico.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.601**, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14601&ano=2023&ato=fa7cXW610MZpWT573>>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8213&ano=1991&ato=9ecETSE9UMFpWT829>>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8742&ano=1993&ato=1d9UTVq5ENFpWT0e3>>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Portaria MC nº 810**, de 14 de setembro de 2022. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-mc-no-810-de-14-de-setembro-de-2022>>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Resolução nº 20**, de 20 de novembro de 2020. Dispõe sobre o acesso de famílias pertencentes a Povos Indígenas aos benefícios e serviços ofertados no âmbito da Rede Socioassistencial. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/drei/cgsim/arquivos/resolucao-62-2020-revogado-pela-resolucao-66-v2.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2024.

CHAVES, J.C.P.N. **A Identificação de Público-Alvo para as Políticas Públicas de Combate à Pobreza: o caso do Cadastro Único e seu uso pelas coalizões de defesa**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

COTTA, T.C.S. **Visões de Proteção Social e Transferências de Renda Condicionadas no Brasil e no México**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília (UnB), Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Brasília, 2009.

DEWEY, J. The Public and Its Problems. In: DEWEY, John: **The Later Works**, edited by, J. A. Boydston. Vol. 2 235–372. Carbondale and Edwardsville: Southern Illinois University Press, 1984 [1927].

FISCHER, Frank; FORESTER, John. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Durham & London: Duke University Press, 1993.

FISCHER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. **Revista NAU Social**, v. 7, n. 12, p. 163-180, 2016.

VERDUM, Ricardo. **Mapa da Fome entre os Povos Indígenas do Brasil: uma contribuição à formulação de políticas de segurança alimentar**. INESC, Ano II. n. 19, Brasília, 1994 [atualizado em 2005 para compor o Mapa da Fome lançado naquele ano].

FRASER, N. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, p. 101-138, 2007.

GASPARINI, M. F.V. (2020). Bases filosóficas e epistemológicas da avaliação: caminhos a serem trilhados. **Revista Brasileira de Avaliação**. Janeiro/junho, Vol. 3, n. 17.

KOGA, N. M.; VIANA, R.; MARQUES, I.C. Usos e Significados do Cadastro Único para os Programas Sociais Federais: de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais? **Boletim de Análise Político-Institucional** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), n. 1, 2011.

LASCOUMES, P.; GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **R. Pós Ci. Soc.** v. 9, n. 18, jul/dez. 2012.

LASCOUMES, P.; GALES, P. 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.

LINDBLOM, Charles E. The Science of ‘Muddling Through’. **Public Administration Review**, v. 19, p. 79-88, 1959.

Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) **Manual do Entrevistador** 4a Edição Cadastro Único para Programas Sociais, 21/02/2017.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Guia de cadastramento de famílias indígenas Cadastro Único para Programas Sociais** 3ª ed. Cadastro Único para Programas Sociais, 2011. Versão atualizada 20/07/2015.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Guia de cadastramento de famílias quilombolas Cadastro Único para Programas Sociais**. 3ª ed., 2015.

NATALINO, M. Estimativa da população em situação de rua no Brasil. Brasília: Ipea, 2016. (**Texto para Discussão**, n. 2246).

NATALINO, M. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Nota técnica, n. 73). Brasília: Ipea, 2020.

OIT. **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100907.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2024.

RODRIGUES, R. W. S.; BOULLOSA, R. Uma Visão Conceitual da Atividade de Monitoramento e Sua Aplicação na área Social. **SEGET** - XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Gestão do conhecimento para a sociedade. Rio de Janeiro, 2012.

TOMAZINI, C. Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico. **Critical Policy Studies**. Agosto, 2017.

TOMAZINI, C.; LEITE, C. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.

ANEXOS

I – QUADRO DESIDENTIFICADO - ENTREVISTAS

ID	Sexo	Atuação	Área	Data da Entrevista	T Cad	Tratamento
E1fcosc	feminino	consutor(a)	org socied civil	novembro de 2022	n/a	15/09/2023
E2flq	feminino	liderança	quilombola	fevereiro de 2023	n/a	19/09/2023
E3flq	feminino	liderança	quilombola	fevereiro de 2023	n/a	21/09/2023
AL						
E4fgper	feminino	gestor (a)	política étnico-racial	novembro de 2022	10 anos	15/09/2023
E5mgper	masculino	gestor (a)	política étnico-racial	novembro de 2022	4 anos	15/09/2023
E6mgper	masculino	gestor (a)	política étnico-racial	fevereiro de 2023	12 anos	14/09/2023
E11fgper	feminino	gestor (a)	política étnico-racial	agosto de 2023	13 anos	22/09/2023
E7fgcad	feminino	gestor (a)	cadastro	junho de 2023	16 anos	12/09/2023
E8fgcad	feminino	gestor (a)	cadastro	junho de 2023	15 anos	13/09/2023
E9fgcad	feminino	gestor (a)	cadastro	abril de 2023	13 anos	12/09/2023
E10fgcad	feminino	gestor (a)	cadastro	julho de 2023	21 anos	12/09/2023

SEXO	
f	feminino
m	masculino
ATUAÇÃO	
c	consultor(a)
l	liderança
g	gestor (a) federal
ÁREA	
osc	org soc civil
per	política étnico-racial
cad	cadastro
q	quilombola

II – ROTEIROS BÁSICOS

Roteiro Básico 1 - Entrevistas com gestores federais

1 – Nome / Carreira

2 – Órgão atual

3 - Permite ser identificado (sim/não)

4 – Há quanto tempo conhece o Cadastro Único? (caso seja gestor do Cadastro, perguntar há quanto tempo atua no Cadastro Único)

5 – O Cadastro Único identifica e caracteriza famílias de baixa renda no Brasil. Nele inscritas, é possível às famílias acessar programas sociais. Como você percebe isso? Qual a relevância /importância do Cadastro? (Identificar/Redistribuir)

6 – Ao se cadastrar a família pode se identificar quilombola e indicar a comunidade a que pertence. O que você acha dessas informações? Elas atestam qualidade? Acredita que estimulou a declaração de pertencimento?

7 - Como isso aconteceu? Houve disputas? Foi demorado ou houve consenso rápido?

Quem foi atuante no processo ou quais os principais atores, grupos que fizeram parte de tal construção?

Você saberia comentar quais eram as demandas da época ou que tipo de informação se demandava que fosse inserido do cadastro? (TAR)

8 – Isso mudou alguma coisa no papel desempenhado pelo Cadastro? Alterou, agregou ou piorou algo em sua função? (Instrumento)

9 – Na sua visão, o que acha que é possível fazer com a informação produzida sobre este grupo? Desenhar políticas públicas? Territorializar as ações? Fomentar a inclusão? Fomentar a identidade? (TAR) (Instrumento) (Inclusão/identidade)

10 – Na sua visão, como as famílias quilombolas percebem o fato de poderem se identificar no Cadastro Único? Muda alguma coisa na vida delas? (TAR)

11 – Hoje, mais de 25 programas federais aderiram formalmente ao uso dos dados do Cadastro Único. O que você conhece sobre assunto? Percebe um bom uso dessa informação pela APF, pelos programas? Conhece os efeitos disso na vida das pessoas?

Conhece algum programa que use diretamente os dados deste grupo, em qualquer nível de governo? (Instrumento)

12 – Tem consideração adicional sobre o tema?

Roteiro Básico 2 – Entrevistas com Organizações Sociais

1 – Nome / Carreira / Profissão

2 – Órgão atual / Trabalho atual

3 – Permite ser identificado (sim/não)

4 – O Cadastro Único identifica e caracteriza famílias de baixa renda no Brasil. Nele inscritas, é possível às famílias acessar programas sociais. Como você percebe isso? Qual a relevância /importância do Cadastro? (Identificar/Redistribuir)

5 – Ao se cadastrar a família pode se identificar quilombola e indicar a comunidade a que pertence. O que você acha dessas informações? Elas atestam qualidade? Acredita que estimulou a declaração de pertencimento?

6 - Como isso aconteceu? Houve disputas? Foi demorado ou houve consenso rápido? Quem foi atuante no processo ou quais os principais atores, grupos que fizeram parte de tal construção? Você saberia comentar quais eram as demandas da época ou que tipo de informação se demandava que fosse inserido do cadastro? (TAR)

7 – Isso mudou alguma coisa no papel desempenhado pelo Cadastro? Alterou, agregou ou piorou algo em sua função? (Instrumento)

8 – Na sua visão, o que acha que é possível fazer com a informação produzida sobre este grupo? Desenhar políticas públicas? Territorializar as ações? Fomentar a inclusão? Fomentar a identidade? (TAR) (Instrumento)

9 – Na sua visão, como as famílias quilombolas percebem o fato de poderem se identificar no Cadastro Único? Muda alguma coisa na vida delas? (TAR)

10 – Hoje, mais de 25 programas federais aderiram formalmente ao uso dos dados do Cadastro Único. O que você conhece sobre assunto? Percebe um bom uso dessa informação pela APF, pelos programas? Conhece os efeitos disso na vida das pessoas?

Conhece algum programa que use diretamente os dados deste grupo, em qualquer nível de governo? (Instrumento)

11 – Tem consideração adicional sobre o tema?

Roteiro básico 3 – Entrevistas com Lideranças

1 – Nome

2 – Quilombo e Município (s)

3 – Nome ONG em que atua / Cargo

4 – Permite ser identificado (sim/não)

5– Tempo de atuação na Organização Não Governamental em que atua (se for liderança)

6 – O Cadastro Único identifica e caracteriza famílias de baixa renda no Brasil. Nele inscritas, é possível às famílias acessar programas sociais. Como você percebe isso? Qual a relevância /importância do Cadastro? (Identificar/Redistribuir)

7 – Ao se cadastrar a família pode se identificar quilombola e indicar a comunidade a que pertence. O que você acha dessas informações?

Acha que a informação somente de ser ou não quilombola é suficiente? Ou faltaria mais alguma informação muito relevante?

8 - A luta pelo reconhecimento quilombola é bem antiga no país e uma parte deste esforço acabou chegando também ao Cadastro Único. Como o movimento quilombola viu esta chegada? Foi como uma conquista? Foi como esperado? Ou esperava-se outras possibilidades? Como você percebe isso? Qual a relevância /importância do Cadastro para os quilombolas? Qual era a importância desta chegada da marcação quilombola ao Cadastro? Você acompanhou ou sabe como se deu esse processo? Saberia me contar um pouco como foi?

9 - Como tem sido a adesão dos quilombolas ao Cadastro? Qual a importância para os quilombolas e as famílias (até mesmo considerando que a noção de família pode ser diferente)? Acredita que estimulou a declaração de pertencimento nos municípios? Muda alguma coisa na vida de vocês/delas? (TAR)

10 - Além disto, esse cadastro (a entrevista com as famílias) é feito pelos municípios. Isto tem funcionado? Como vê isto? Pode me dar exemplos? Conhece casos de prefeituras ou estados que têm utilizado o cadastro como quilombola para fazer alguma ação local?

11 - Você já acompanhou algum cadastro? Como foi? Tem impressão que gostaria de compartilhar?

12 – Na sua visão, o que acha que é possível fazer com a informação sobre os quilombolas que está no Cadastro (listar algumas informações que o Cadastro coleta)? Desenhar políticas públicas? Territorializar as ações? Fomentar a inclusão? Fomentar a identidade? (TAR) (Instrumento) (Inclusão/identidade)

13 – Hoje, mais de 25 programas federais aderiram formalmente ao uso dos dados do Cadastro Único. Conhece algum programa que use diretamente os dados deste grupo, em qualquer nível de governo? Conhece os efeitos disso na vida das pessoas? Acha que se faz um bom uso dessa informação (pela APF, pelos programas)? (Instrumento)

14 – Tem consideração adicional sobre o tema?