

A tecnologia do cadastro único no âmbito da política pública de assistência social – reflexões correlatas ao campo de estudos em ciência, tecnologia e sociedade em face às políticas sociais adotadas no Brasil

RESUMO

Bruna Ronconi de Nazareno
brunazareno@gmail.com
Instituto Federal do Paraná – Paranaguá,
Paraná, Brasil.

Cíntia de Souza Batista Tortato
cintia.tortato@ifpr.edu.br
Instituto Federal do Paraná – Paranaguá,
Paraná, Brasil.

O presente artigo apresenta algumas reflexões sobre a tecnologia relacionada ao Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal ou CadÚnico como também é denominado, a partir de perspectiva dos estudos em Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS), utilizando a abordagem da Teoria Crítica da Tecnologia. Por meio de revisão de literatura, buscou-se situar o CadÚnico no âmbito da política pública de assistência social articulado com outras políticas sociais e propor reflexões acerca desta tecnologia no campo de estudos em CTS. O campo de estudos em CTS permite diversas abordagens desde que estas ultrapassem análises deterministas em ciência e tecnologia e reconheçam como os condicionantes históricos, culturais, econômicos e políticos interferem na criação e nas dinâmicas dos desdobramentos das tecnologias. A Teoria Crítica da Tecnologia possibilita pensar sobre a participação democrática no controle dos usos das tecnologias. Por fim, considera-se que o Cadastro Único pode ser apropriado de modo a ultrapassar leituras exclusivas em termos de classe social e avancem para uma perspectiva que contemple outras categorias de análise, como gênero, raça e geração. Concomitantemente, considera-se a importância de estender os debates sobre o desenvolvimento do CadÚnico para além dos especialistas e gestores públicos e incluir cadastradores, usuários da política pública de assistência social possibilitando uma participação democrática sobre o uso desta tecnologia.

PALAVRAS-CHAVE: Cadastro Único. Assistência Social. Teoria Crítica da Tecnologia.

INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta algumas reflexões sobre a tecnologia relacionada ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, na identificação, planejamento e execução dos programas sociais no âmbito da política pública de assistência social a partir de uma perspectiva dos estudos em Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS), em especial a Teoria Crítica da Tecnologia. Por meio de revisão de literatura argumenta-se como ele pode ser compreendido como uma tecnologia no campo das políticas sociais.

Inserido no contexto da política pública de Assistência Social no Brasil, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou CadÚnico como também é denominado, tornou-se conhecido principalmente por garantir o acesso de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza ao Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família. Criado no ano de 2001, o cadastro passou por modificações ao longo do tempo em busca de maior eficiência no controle e identificação dessas famílias. Compõe-se de um software e de formulários que permitem o cadastramento de informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda, proporcionando o acesso a programas sociais no país. Ao mesmo tempo, tem sido referência censitária, em especial para os municípios, no planejamento de políticas públicas locais e regionais devido às informações disponibilizadas em sua base de dados (IPARDES, 2012).

O campo de estudos em CTS possibilita diversas abordagens desde que estas ultrapassem análises deterministas em ciência e tecnologia e reconheçam como os condicionantes históricos, culturais, econômicos e políticos, no próprio campo científico como fora dele, interferem nas escolhas que conduzem determinadas tecnologias a permanecerem em nossa sociedade (PALACIOS et al, 2013).

A abordagem da Teoria Crítica da Tecnologia proposta por Andrew Feenberg expande o olhar sobre as tecnologias, considerando as relações de poder e as lógicas dominantes de instrumentalização da tecnologia e de distintos propósitos políticos (CUPANI, 2004). Feenberg (2010) passou a tratar destas questões a partir do momento em que as consequências sociais e ambientais do uso das tecnologias passaram a ter impactos catastróficos para a sociedade. Ao reconhecer que a sociedade embute valores às tecnologias, Feenberg (2010) propõe um controle das tecnologias através de uma participação democrática.

Diante do exposto, procurar-se-á contextualizar o CadÚnico no âmbito das políticas sociais no Brasil e dialogar com a proposta da Teoria Crítica da Tecnologia visando o desdobramento das discussões sobre pobreza e garantia de direitos no país.

O artigo será dividido em três seções além dessa breve introdução. A primeira trata do contexto histórico e social da política pública de Assistência Social, no qual se insere o CadÚnico. A segunda aborda a criação do cadastramento único para programas sociais no Brasil, os conflitos e disputas até sua consolidação e reflexões acerca da Teoria Crítica da Tecnologia para futuros aprimoramentos do Cadastro Único. Por fim, traçam-se algumas considerações finais na última seção do presente artigo.

METODOLOGIA

A partir de revisão bibliográfica nos referenciais teóricos dos estudos em Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS) e com uma epistemologia que valorize o caráter histórico dos fenômenos sociais buscou-se distribuir este artigo em duas seções que objetivam contextualizar o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal no cenário brasileiro. “No método histórico, o foco está na investigação dos acontecimentos ou instituições do passado para verificar sua influência na sociedade de hoje” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p.36-37).

POBREZA E POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para se compreender como o CadÚnico passou a ser a principal tecnologia utilizada para acesso aos programas sociais brasileiros, realizar-se-á um breve percurso sobre a assistência aos pobres no Brasil e a inserção da Assistência Social no campo da política pública através da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Sposati et al (2014, p.59) descrevem que as práticas de ajuda “diante dos pobres, dos viajantes, dos doentes, dos incapazes, dos mais frágeis”, não são exclusivas das sociedades ocidentais capitalistas e sempre foram expressas de distintos modos a depender da cultura, do tempo histórico e do lugar. No Brasil Colônia, os indivíduos “pobres, órfãos, loucos e enfermos” eram tidos como “incapazes” e obtinham ajuda das igrejas (YAZBEK, 2005, p.218). Ao mesmo tempo, muitas das carências materiais buscavam ser minimizadas pela própria rede de solidariedade familiar e coletiva dentro da comunidade (SILVA, 2010).

Yazbek (2005) explana que a ação de ordens religiosas, suas práticas de caridade e instituições asilares vão caracterizar o padrão de assistência dirigida à população no início do Brasil Colônia e que perduraram durante bom tempo. Ainda, Sposati et al (2014, 2014, p. 60) descrevem que até a década de 1930, a pobreza não era vista como “expressão da questão social”. “Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob formas de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos.” (SPOSATI et al 2014, 2014, p. 60)

A eflorescência do Estado de Bem Estar Social – *Welfare State* – nos países desenvolvidos, em especial após a crise econômica de 1929, surge como uma tentativa de equilibrar os interesses de mercado e os seus consequentes problemas sociais, ou seja, como uma alternativa de regulação e de controle, tendo em vista as ações caritativas não estarem sendo capazes de dar conta dos revezes e de uma possível revolta por parte da população, em especial, dos trabalhadores (SILVA, 2010). O desenrolar do *Welfare State* não ocorreu da mesma maneira e de modo linear nessas sociedades. (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Para exemplificar algumas das classificações existentes sobre o *Welfare State*, Silva (2010) faz menção às proposições de Esping-Andersen, enfatizando sua importância, mesmo que suas análises não contemplem o contexto da América Latina, elas auxiliam a compreender os caminhos percorridos pelo Brasil. No início da década de 1990, Esping-Andersen (1991) apresenta três distintos modelos de *Welfare State* a depender dos países (europeus e Estados Unidos) em que se instala.

No primeiro modelo, chamado de liberal se efetuará a prática de seleção de comprovação de pobreza e estigmatização através de critérios. Em um segundo modelo, mais conservador, *Welfare State* seria vinculado aos trabalhadores e sua contribuição pregressa. “É também chamado de corporativo e meritocrático, porque os benefícios, vinculados às categorias de trabalhadores, variam conforme a inserção na estrutura ocupacional, capacidade de organização e pressão.” (SILVA 2010, p.67). Em um terceiro grupo, chamado de socialdemocrata são garantidos amparos para todos os cidadãos, impelindo que todos contribuam e se sintam responsáveis pelos demais (ESPING-ANDERSEN, 1991). Silva (2010, p. 68) descreve que este modelo “baseia-se nos princípios da universalidade, da solidariedade e da igualdade com os melhores padrões de qualidade.”

Silva (2010) menciona existir uma literatura abundante sobre o tema, como também, diversas controvérsias sobre as suas finalidades e de como o Estado deveria exercer esse controle, o que caminhou para diferentes modos de atendimento às demandas sociais e provisão de benefícios nos países ocidentais capitalistas. Sobre este apontamento, o autor explicita que se considerem os “condicionantes históricos configurados pelo embate entre diferentes projetos societários, concepções acerca das formas de produção e apropriação de riqueza, confronto entre sujeitos sociais e políticos.” (SILVA, 2010, p.58).

No cenário globalizado atual a distância entre os mais ricos e mais pobres revela-se significativa. Diferentemente do capitalismo da época das indústrias, vive-se a especulação do capital financeiro, “o valor das ações tomou o lugar da produção como guia de atividade econômica”, marca do neoliberalismo (HARVEY, 2005, p.41). Os discursos neoliberais se impõem a partir de uma lógica que objetiva atender os interesses de uma minoria de investidores em aplicação financeira, os quais enriquecem sem gerar produtividade e retorno ao país. Dowbor (2019) discute que este movimento trava a economia ao enriquecer alguns poucos bilionários, “é o capitalismo perdendo sua principal justificativa, a produtividade” (DOWBOR, 2019, não paginada). Os trabalhadores começam a ser responsabilizados pelas crises econômicas que emergem a partir da década de 1970 (HARVEY, 2005). Os valores pregados pelo neoliberalismo contribuem para reforçar modelos meritocráticos e estereótipos de incapacidade dos sujeitos mais vulneráveis e pobres, como era feito no passado. David Harvey, autor marxista contemporâneo, discorre:

Nenhum modo de pensamento se torna dominante sem propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos. Se bem-sucedido, esse aparato conceitual se incorpora a tal ponto ao senso comum que passa a ser tido por certo e livre de questionamento (HARVEY, 2005, p.15).

No atual contexto global, na contramão da perda de direitos e do assistencialismo outrora praticado, a política pública de Assistência Social “configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.” (YAZBEK, 2005, p. 223). Para Dowbor (2019) o financiamento em políticas sociais é investir no bem-estar, na saúde, educação dos sujeitos, questão fundamental para o desenvolvimento da economia. Cabe um breve destaque a mudança da

terminologia no âmbito da assistência social. Os sujeitos pobres, carentes e incapazes, passam a ser intitulados como usuários dessa política pública no país, ainda que muitos programas sociais permaneçam a utilizar a terminologia, pobres e extremamente pobres, a partir de critérios de focalização em renda *per capita*. Observa-se, entretanto, que os programas sociais brasileiros, em especial de transferência condicionada de renda, que começaram a emergir a partir da década de 1990 não pertencem ao campo dos direitos sociais e se inserem no campo das políticas de combate à pobreza (FONSECA; ROQUETE, 2005).

No início dos anos 2000, o recorte para concessão de benefícios era meio salário mínimo *per capita*, a partir de 2011 com o Programa Brasil Sem Miséria, estabeleceu-se uma linha de miséria, passando a considerar famílias extremamente pobres aquelas com renda *per capita* até R\$ 89,00 e situação de pobreza àqueles entre R\$ 89,01 e R\$ 179,00 *per capita* (BRASIL, 2018). O Banco Mundial classifica como extrema pobreza o valor de US\$ 1,90 diário *per capita* e pobreza US\$ 5,5 diários *per capita*, nisto se inclui o poder de compra e consumo (IBGE, 2018).

A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, a Assistência Social passa a ser situada como um dos tripés da seguridade social brasileira juntamente com a Saúde e a Previdência Social (BRASIL, 1988). No ano de 1993, publica-se a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a qual estabelece como esta política pública passará a ser organizada (BRASIL, 1993), assegurando proteção social a uma população historicamente excluída da esfera de acesso a direitos no país. O período de 2003 a 2013 foi chamado pelo Banco Mundial de a década dourada no Brasil (DOWBOR, 2019). Este período coincide com o desenvolvimento da política pública de assistência social no país.

Posteriormente, criam-se diretrizes e princípios fundamentais, normas de funcionamento, tipificação dos serviços socioassistenciais, inserção dos trabalhadores e usuários nos conselhos de controle social, entre outros. “Esse alargamento do campo da proteção social no Brasil processou-se em meio ao agravamento do cenário macroeconômico, bem como pelas políticas de corte neoliberal, que promoveram o aprofundamento da exclusão social.” (FONSECA; ROQUETE, 2005). A partir de 2013, com as pressões do mercado financeiro para elevação das taxas de juros, a crise política no país e as justificativas para as medidas de austeridade que se seguiram nos anos seguintes levaram a cortes de investimentos essenciais para a proteção de famílias, meio ambiente e circulação da economia (DOWBOR, 2019).

Faz-se um destaque à Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, que altera a LOAS e é conhecida como a Lei do SUAS, ou seja, do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2011). Segue, no quadro 1, um detalhamento dos marcos normativos brasileiros:

QUADRO 1 – MARCOS NORMATIVOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

ANO	DESCRIÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO	NORMA OU REFERÊNCIA
1993	Lei Orgânica de Assistência Social.	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
2004	Aprovação do Plano Nacional de Assistência Social.	Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004.
2003/2004	Criação do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família.	Criado em 2003 através de medida provisória, é instituído em 2004 pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.
2005	Aprovação da Norma Operacional Básica de Assistência Social.	Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.
2006	Aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).	Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006.
2009	Aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.	Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009.
2009	Aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS (articulação entre o Programa Bolsa Família e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família).	Resolução da CIT (Comissão Tripartite) nº 7 de 10 de dezembro de 2009.
2011	Aprovação da Lei do SUAS que altera a LOAS.	Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.
2011	Plano Brasil Sem Miséria.	Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

FONTE: Elaboração própria com base na relação de leis do site do Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2019).

Neste contexto de desdobramentos das normativas no âmbito da política de assistência social, o CadÚnico converteu-se em uma tecnologia que media burocraticamente as necessidades entre os usuários dos serviços e o Estado. Essa mediação aliviaria possíveis tensões através da acessibilidade de programas sociais baseados em critérios sobre a renda familiar *per capita*, o que é questionável. Neste sentido, Carnelossi (2016) ressalta que apesar da assistência social buscar na universalidade do atendimento a todos que delas necessitem, sob um prisma de garantia de direitos, muitos programas sociais contemporâneos operam de modo contraditório ao exigir condicionalidades e critérios baseados unicamente na renda. Fato observado no principal programa de transferência de renda do Brasil, o Programa Bolsa família, o qual se utiliza da seletividade da renda *per capita* e da imposição de condicionalidades às famílias.

As condicionalidades referem-se à garantia de um mínimo de frequência escolar para crianças e adolescentes (07 a 15 anos 85% e 16 e 17 anos de idade 75% de frequência) e acompanhamentos em saúde, sendo eles pré-natal, vacinação e pesagem (BRASIL, 2004). Conforme Carnelossi (2016), são as famílias mais pobres e vulneráveis que possuem maiores dificuldades de cumprir as exigências do programa, o que confronta os princípios da própria política de assistência social. Segundo a autora, passa-se de um “*Welfare State*” para um “*Workfare State*” que “condicionam benefícios sociais a determinados comportamentos dos beneficiários.” (CARNELOSSI, 2016, p.126).

Constata-se que o debate sobre o cadastro está sujeito às polêmicas de fundo sobre as políticas sociais. Para os que entendem as políticas sociais como algo residual, trata-se fundamentalmente de focalizar ao máximo sua abrangência. Para os que entendem as políticas sociais como um direito, trata-se de retratar todas as faces da pobreza e confrontá-las com as diversas políticas públicas, permitindo a avaliação do que cada ente governamental faz ou planeja fazer para dar conta da dívida social brasileira (FONSECA; ROQUETE, 2005, p. 141).

Hoje se compreende a pobreza no seu caráter multidimensional (YAZBEK, 2005). Muitas vezes a pobreza está associada ou se intensifica devido outras vulnerabilidades vivenciadas, como discriminações relacionadas a questões de gênero, raça, etnia, deficiência, violência, entre outros. Castro (1999) afirma que a criação de políticas que enfrentem o cenário neoliberal e não apenas políticas de classe, mas que incluam outras categorias de análise como gênero e raça. A autora relembra a crise econômica nos anos de 1980 no Brasil, que afetou tanto homens quanto mulheres, entretanto, que as mulheres vivenciam maiores vulnerabilidades. Castro (1990) destaca que isto ocorre em detrimento não apenas de orçamento, mas de violências no âmbito da vida privada e doméstica, em especial, para as mulheres negras. Deste modo, torna-se fundamental agregar outras categorias de análise ao se abordar a pobreza no Brasil. Cabe destacar que o próprio decreto que regulamenta o CadÚnico realiza esse recorte quando determina que “o cadastramento de cada família será vinculado a seu domicílio e a um responsável pela unidade familiar, maior de dezesseis anos, preferencialmente mulher.” (BRASIL, 2007).

CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL E A TEORIA CRÍTICA DA TECNOLOGIA

O cadastramento único para programas sociais foi criado através do decreto 3.777 de 24 de julho de 2001 e posteriormente substituído pelo decreto 6.135 de 26 de junho de 2007. Parte do princípio da gestão descentralizada e passa a ser a principal referência para o acesso de milhões de famílias brasileiras a programas sociais, tanto nacionais, quanto estaduais e municipais. Dentre os programas nacionais atualmente acessados pela população citam-se:

Programa Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada; Tarifa Social de Energia Elétrica; Carteira do Idoso; Programa Minha Casa, Minha Vida; Aposentadoria para pessoas de baixa renda; Telefone popular; Isenção de Pagamento de Taxa de Inscrição em Concursos Públicos; Programa Cisternas; Água para Todos; Bolsa Verde – Programas de Apoio à Conservação Ambiental; Bolsa estiagem; Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; Programa Nacional de Reforma Agrária; Programa nacional de Crédito Fundiário; Crédito Instalação; Carta Social; Programa Brasil Alfabetizado; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Identidade Jovem; ENEM (BRASIL, 2015/2018. Não paginado).

Farias (2016) analisa o CadÚnico como uma infraestrutura para os programas sociais e considera-o mais do que um instrumento para apontar quem são os

beneficiários. Nas palavras da autora “ele é compreendido como uma tecnologia viva e em constante construção, ao mesmo tempo produto e gerador de novos marcos legais e institucionais das políticas sociais”. (FARIAS, 2016, p.18).

O surgimento do Cadastro Único para Programas Sociais, em 2001, evidenciou a necessidade de produzir informações atualizadas e atualizáveis na área social que pudessem auxiliar na medição dos resultados das políticas públicas e acompanhar os investimentos na área, bem como subsidiar os diagnósticos a respeito de condições de pobreza e das principais carências das famílias para orientar os programas oferecidos (IPARDES, 2012, p. 5).

Anteriormente ao CadÚnico, outras cidades brasileiras contavam com cadastros próprios para seus programas sociais, como Campinas em São Paulo e Brasília no Distrito Federal, assim como na própria esfera do governo Federal, a exemplo do programa Bolsa Escola e do Programa Bolsa Alimentação, o primeiro coordenado pelo Ministério da Educação, enquanto que o segundo pelo Ministério da Saúde (FARIAS, 2016). As famílias beneficiárias destes programas migraram para o Programa Bolsa Família, o que de início apresentou alguns problemas, entretanto, posteriormente possibilitou a intersetorialidade entre as políticas de saúde, educação e assistência social (FONSECA; ROQUETE, 2005). A consolidação do CadÚnico ocorreu em um contexto de conflitos e disputas, tendo em vista os interesses que cada órgão mantinha com os seus programas sociais.

O Cadastro Único foi uma conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo, (...) a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços. Foi uma conquista importante embora tardia, pois, quando criado, as prefeituras já tinham sido instadas a cadastrar milhões de famílias nos cadastros dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação (FONSECA; ROQUETE, 2005, p.21).

Esta tecnologia abrange além de formulários, um artefato tecnológico indispensável, que se trata de um *software* capaz de armazenar os dados dos usuários e de suas famílias. Realiza o intercruzamento de informações sobre cada indivíduo da família com outros sistemas informatizados de órgãos do Governo Federal, como Receita Federal e Instituto Nacional da Previdência Social (FARIAS, 2016). A Caixa Econômica Federal tornou-se responsável pela elaboração e manutenção do *software*, enquanto a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania coordena a base de dados em âmbito nacional e o distrito federal e os municípios seguem a regulamentação da Portaria 177, de 16 de junho de 2011, gerenciando a base de dados em âmbito local (BRASIL, 2015).

A versão mais recente do *software* é conhecida como Versão 7 e trata-se de uma inovação no âmbito operacional do cadastramento, pois os dados que eram colhidos de modo *offline* passaram a ser armazenados de modo *online* pelos municípios e acessados diretamente na base nacional (FARIAS, 2016). Ao tratar da passagem do processo anterior de coleta de dados para a criação do *software online*, Feenberg (2015, p. 214) menciona o que ele denomina como paradoxo da origem onde:

Nenhum dispositivo emergiu completo e pronto, apenas a partir da lógica do seu funcionamento. Todo o processo de desenvolvimento

está cheio de contingências, escolhas, possibilidades alternativas. O aperfeiçoamento do objeto técnico oblitera os traços do esforço da sua construção e das forças sociais que estiveram em jogo quando o seu desenho foi finalizado. É este processo que ajusta o objeto ao seu nicho e por isso a oclusão da sua história contribui para o esquecimento do todo a que pertence (FEENBERG, 2015, p.214).

Andrew Feenberg (2010) pondera que o conceito de tecnologia construído no senso comum desconsidera as escolhas e ações, bem como os contextos sociais políticos, econômicos que as permeiam. Feenberg (2010) constrói suas proposições da teoria crítica da tecnologia a partir da teoria crítica dos autores da Escola de Frankfurt, em especial das ideias de Hebert Marcuse, um dos expoentes da escola, também seu professor. Estes autores buscavam uma proximidade entre o marxismo e a psicanálise, ao examinar as relações da tecnologia e da sociedade a partir de uma posição crítica ao sistema capitalista da época, até então industrial. Dentre algumas ideias de Marcuse, faz-se menção ao destaque dado aos meios de comunicação e como estes são apoderados pelas classes dominantes com a finalidade de manter um sistema de dominação (MARCUSE, 1964/1973). Ao mesmo tempo, Marcuse (1964/1973) afirmava que os valores transmitidos eram absorvidos pelos indivíduos como parte de si mesmos.

Nesta sociedade o aparato produtivo tende a se tornar totalitário no quanto determina não apenas as oscilações, habilidades e atitudes socialmente necessárias, mas também as necessidades e aspirações individuais. Oblitera, assim a oposição entre existência privada e pública, entre necessidades individuais e sociais. A tecnologia serve para instituir formas novas, mais eficazes e mais agradáveis de controle social e coesão (MARCUSE, 1964/1973, p. 18).

Destaca-se, nesse sentido, o desenvolvimento da política pública de Assistência Social nos últimos quinze anos e a busca da população pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelos programas sociais de transferência de renda. Este ambiente permitiu ampliar o CadÚnico para além do acesso ao Programa Bolsa Família incorporando outros programas sociais (FARIAS, 2016), como também serviços da política pública de assistência social, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (BRASIL, 2013). Ao mesmo tempo possibilitou desdobramentos nas discussões sobre pobreza, vulnerabilidade, desigualdade, exclusão, risco social, entre outros.

QUADRO 2 – PRINCIPAIS IMPLEMENTAÇÕES DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

ANO	DESCRIÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO	NORMA OU REFERÊNCIA
2001	Instituição do Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO).	Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001.
2003/2004	Criação do Programa Bolsa família.	Criado em 2003 através de medida provisória, é instituído em 2004 pela Lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004.
2007	Mudanças no Cadastro Único (base de dados, instrumentos, procedimentos, sistemas eletrônicos, preferência da titularidade no nome da mulher).	Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007.
2011	Versão 7 e Cadastramento dos grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTE)	Portaria GM/MDS n.º 177, de 16 de junho de 2011.
2016	Obrigatoriedade do cadastramento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC).	Decreto n.º 8.805, de 7 de julho de 2016.

FONTE: Elaboração própria com base na legislação do Cadastro Único em site oficial do Governo Federal (BRASIL, 2019).

Conforme visto no quadro acima, as modificações e adaptações que esta tecnologia passou incluíram as reivindicações e necessidades de outros grupos sociais no âmbito da assistência social. Reconhece-se a existência de falhas que ultrapassam questões relativas aos *softwares* e formulários utilizados e penetram no campo humano, das subjetividades e das condições de trabalho, este último em especial, nos municípios. As deficiências do cadastro, não são impedimentos para que este tenha resultados no cotidiano das pessoas, tampouco das instituições ligadas a ele (FONSECA; ROQUETE, 2005).

No entanto, apesar dos avanços e do desenvolvimento da consciência sobre a produção de informações na área, a base de informações ainda sofre de inconsistências, devido a problemas de várias ordens. Alguns problemas identificados podem se referir: 1. ao preenchimento; 2. à digitação; 3. à maneira de atualização; 4. à consolidação da base de dados fixada em determinada data; 5. à produção do dicionário de variáveis; 6. à agregação de informações de pessoas na base de famílias; 7. à disponibilidade de acesso e digitação on-line do sistema; 8. ao fato de que não se mantém o histórico de uma família que permanece na base; entre outras questões (IPARDES, 2012, p. 6).

A Teoria Crítica da Tecnologia proposta por Feenberg (2010) parte da perspectiva de que a sociedade atribui valores às tecnologias, diferentemente de outras duas correntes que atestam um caráter neutro a elas, como o instrumentalismo e o determinismo. Para Feenberg (2010, p. 58) o instrumentalismo constitui “a visão-padrão moderna, segundo a qual a tecnologia é simplesmente uma ferramenta ou instrumento com que a espécie humana satisfaz suas necessidades.” Quanto ao determinismo, o autor explica que “os deterministas acreditam que a tecnologia não é controlada humanamente, mas que, pelo contrário, controla os seres humanos, isto é, molda a sociedade às exigências de eficiência e progresso.” (FEENBERG, 2010, p. 60).

Na concepção acerca da não neutralidade da tecnologia, a Teoria Crítica da Tecnologia irá se aproximar do substantivismo, contudo, se afasta na medida em que este último pressupõe que a tecnologia possui um caráter autônomo

(FEENBERG, 2010). Nas palavras de Feenberg (2010, p.59-61) sobre o substantivismo:

A tese da neutralidade atribui um valor à tecnologia, mas é um valor meramente formal: a eficiência, a qual pode servir a diferentes concepções de uma vida boa. Um valor substantivo, pelo contrário, envolve um compromisso com uma concepção específica de uma vida boa. Se a tecnologia incorpora um valor substantivo, não é meramente instrumental e não pode ser usado para diferentes propósitos de indivíduos ou sociedades com ideias diferentes do bem. [...] A teoria substantiva não faz tal suposição sobre as necessidades a que a tecnologia serve e não é otimista, mas crítica. Nesse contexto, a autonomia da tecnologia é ameaçadora e malévola. A tecnologia uma vez liberta fica cada vez mais imperialista, tomando domínios sucessivos da vida social (FEENBERG, 2010, p.59-61).

Assim, Feenberg (2010) se posiciona no âmbito da teoria crítica e propõe que além de serem embutidos valores às tecnologias, é possível exercer um controle sobre elas e evitar consequências desastrosas no meio ambiente quanto sociais. O autor alega que é preciso que as decisões sobre as tecnologias sejam estendidas e compartilhadas com aqueles que delas fazem uso no seu cotidiano. (FEENBERG, 2010). Para tanto, propõe a participação democrática sobre os usos da tecnologia.

A teoria crítica da tecnologia sustenta que os seres humanos não precisam esperar um Deus para mudar a sua sociedade tecnológica em um lugar melhor para viver. A teoria crítica reconhece as consequências catastróficas do desenvolvimento tecnológico ressaltadas pelo substantivismo, mas ainda vê uma promessa de maior liberdade na tecnologia. O problema não está na tecnologia como tal, senão no nosso fracasso até agora em inventar instituições apropriadas para exercer o controle humano da tecnologia. Poderíamos adequar a tecnologia, todavia, submetendo-a a um processo mais democrático no design e no desenvolvimento (FEENBERG, 2010, p. 61).

Neste sentido, Feenberg (2010) reflete sobre a necessidade da criação de alternativas que viabilizem a democratização das questões implicadas na tecnologia. Complementa-se que a Constituição Federal de 1988 proporciona alguns mecanismos democráticos, nestes se incluem as instâncias de controle social, representadas pelos conselhos no âmbito das três esferas, federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988). Cupani (2004, p.517) ao ponderar sobre as ideias de Feenberg, discorre:

Com efeito, boa parte das reformas por ele reivindicadas tem a ver com a democratização da administração, em todas as esferas da vida, e a supressão da diferença social entre trabalho manual e intelectual. As reformas implicam um ataque geral à hegemonia tecnocrática, pois todas as instituições estão hoje tecnologicamente mediadas e conduzidas autoritariamente. A modificação, mesmo que paulatina, da situação atual só poderá ocorrer caso as elites profissionais acedam a colaborar, o que não pode ser conseguido pela violência ou por decisão administrativa (CUPANI, 2004, p.517).

Deste modo, considerando as conquistas efetuadas no campo das políticas públicas e dos direitos sociais, como do CadÚnico estar em permanente construção e desenvolvimento, sendo referência para acesso da população historicamente excluída do campo de acesso a direitos, faz-se relevante pensar na participação democrática do uso desta tecnologia. O CadÚnico abrange um sistema de relações e vem passando a agregar programas sociais e outras políticas públicas, sendo referência de planejamento de ações para os municípios.

As discussões e decisões que definem as mudanças e inovações no sistema informatizado e nos formulários do cadastro podem fornecer subsídios que contribuam para atender as necessidades reais da população caso considerem a perspectiva de cadastradores e trabalhadores dos municípios, bem como dos próprios usuários dos serviços de assistência social para além de gestores e técnicos da esfera federal. Neste sentido, os dados gerados a partir deste sistema poderão se aproximar mais da realidade vivenciada pelas famílias ao gerar indicadores que contribuam com o desenvolvimento de políticas sociais que ultrapassem os critérios baseados em renda per capita. Ao mesmo tempo, ao se apropriar das reflexões pertinentes à teoria crítica da tecnologia, tanto o modo como esta tecnologia pode ser manuseada para fornecer informações sobre a população como a própria utilização delas é dependente dos processos e contextos em que se inserem. Dowbor (2019) aponta a importância de se criarem ferramentas que regulem as decisões que interferem diretamente na manutenção da vida no planeta. “Quem maneja tecnologia precisa assumir a responsabilidade de ela não ser apenas economicamente viável, mas socialmente justa e ambientalmente sustentável.” (DOWBOR, 2019, não paginado). Diante do exposto, reforça-se a importância da participação democrática nas decisões atreladas ao desenvolvimento e inovação da tecnologia do CadÚnico, aliadas às normativas de proteção social e garantia de direitos que respeitem as coletividades e diversidade da população neste país, bem como as singularidades e subjetivas presentes no vasto território brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento de uma tecnologia e a permanência dela na sociedade depende dos caminhos historicamente percorridos, dos embates e disputas socialmente enfrentados, como também dos significados e valores a ela atribuídos. Sem apreciar estes fatores, torna-se ineficaz compreender o papel que o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal representa hoje para a população brasileira. O desenvolvimento deste *software* integrou programas de políticas sociais que operavam de forma isolada ao convergir dados de famílias atendidas pelas políticas públicas de saúde, assistência social e educação nas três esferas de governo. Ao mesmo tempo significou redução de custos públicos com operacionalização em um único cadastramento familiar para acesso aos programas sociais. A implantação do Ministério do Desenvolvimento Social, atualmente extinto, paralelamente a criação do Programa Bolsa Família no ano de 2004, constituiu um verdadeiro mobilizador para apoiar e sustentar o desenvolvimento da política pública de assistência social no país durante os últimos quinze anos.

Agregado ao contexto da política de assistência, esta tecnologia possui a capacidade de fornecer indicadores sobre as famílias de baixa renda no país que contribuem para operacionalização dos serviços públicos na área de assistência social, como também colaborar no planejamento desta e de outras políticas públicas. Como o fator humano está intrinsicamente atrelado ao desenvolvimento e a execução do cadastro, tanto as questões que envolvem a programação do *software* e elaboração dos formulários quanto os critérios de acessibilidade, identificação de famílias beneficiárias e entrevistas realizadas pelos operadores dos cadastrados exigem a compreensão da inexistência da neutralidade e do determinismo no processo de utilização desta tecnologia.

Assim, ao reconhecer a importância da utilização desta tecnologia na garantia de proteção social e de uma tentativa de aproximação do retrato das condições de vida e da realidade social vivenciada por milhões de cidadãos brasileiros a teoria crítica da tecnologia possibilita incluir a própria população beneficiada pelos programas sociais na discussão sobre as inovações e desafios gerados pelas limitações práticas desta ferramenta. Destaca-se que uma população historicamente destituída do direito de se pronunciar acerca dos estigmas e classificações hierárquicas que os nomeava como pobres, loucos, órfãos, delinquentes, ainda permanece excluída do campo de decisões que afetam suas vidas.

A participação dos usuários desta tecnologia, incluindo-se aí, os beneficiários dos programas sociais, os trabalhadores que, direta ou indiretamente, estão envolvidos com o cadastro, bem como dos gestores responsáveis pelo planejamento de políticas públicas, faz-se tão necessária quanto à opinião dos especialistas no CadÚnico. Deste modo, a participação democrática dos diferentes sujeitos e coletivos envolvidos por esta tecnologia amplia o debate ético sobre seus fins e interesses. Um dos aperfeiçoamentos que o Cadastro fez desde seu surgimento, que leva em consideração as vozes diferenciadas dos beneficiários das políticas sociais, foi a incorporação do cadastramento de grupos populacionais tradicionais e específicos. Nesse esforço, por exemplo, no caso do Paraná, incluíram os faxinalenses como identificação de comunidade tradicional. Essa inclusão foi fruto de debates das Conferências Nacionais de Assistência Social e das vozes do antigo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que possui representantes de comunidades tradicionais.

Considera-se que esta tecnologia deve ser apropriada de modo a ultrapassar leituras exclusivas em termos de classe social e avancem para uma perspectiva que contemple outras categorias de análise, como gênero, raça e geração na garantia de ampliar e fortalecer as conquistas de proteção social realizadas no âmbito da política pública de assistência social. O reconhecimento da diversidade e da heterogeneidade presente em um território vasto como o Brasil é indiscutível, apesar da tentativa de homogeneização e exclusão que pregam os discursos de desenvolvimento neoliberais. Assim, no atual contexto econômico e político, a teoria crítica da tecnologia possibilita dar visibilidade as contradições que permeiam as relações de poder no âmbito das tecnologias atreladas às políticas sociais. O processo de desenvolvimento do CadÚnico, sua permanência e inovações aliadas às normativas de proteção social e garantia de direitos, asseguradas através de controle social e participação democrática, revelam a sua relevância no contexto da política pública de assistência social.

The Technology of the Unified Cadastre in the scope of public policy of social assistance – Reflections related to the field of studies in Science, Technology and Society in front of social policies adopted in Brazil

ABSTRACT

This article presents some reflections about the technology related to the Unified Cadastre for social programs from the Federal Government or CadÚnico as it is also called, from the perspective of the studies in Science, Technology and Society - CTS, using the Critical Theory approach of technology. Through a literature review, we sought to situate the CadÚnico in the scope of the public policy of social assistance articulated with other social policies and propose reflections about this technology in the field of studies in CTS. The field of CTS studies is diverse and allows for diverse approaches as long as it passes through essentialists analyzes in science and technology and recognize how historical, cultural, economic, and political constraints interfere with the creation and dynamics of technology developments. At the same time, the Critical Theory of Technology makes it possible to think about democratic participation in controlling the uses of technologies. Finally, it is considered that this technology can be appropriate in order to surpass social class exclusive readings and advance to a perspective that contemplates other categories of analysis, such as gender and race. Concurrently, it is considered important to extend the debates on the development of CadÚnico beyond public experts and managers, and to include registrars, users of public social assistance policy, allowing a democratic participation in the use of this technology.

Keywords: Unified Cadastre. Social Assistance. Critical Theory of Technology.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 dez. 1993, Seção 1, p. 10859. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-norma-pl.html>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001. Institui o cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2001, Seção 1, p.68. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3877-24-julho-2001-332172-norma-pe.html>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Seção 1, p.1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-norma-pl.html>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2007, Seção 1, p.6. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6135-26-junho-2007-555845-norma-pe.html>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 07 jul. 2011. Seção 1, p. 4. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12435-6-julho-2011-610898-publicacaooriginal-133022-pl.html>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre a Vigilância Socioassistencial**. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal**: programas que atendem aos inscritos. Disponível em: mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programas-e-beneficios. Acesso em: 15 jan.2018. [Texto original 2015]

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/index.php>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Legislação do CadÚnico**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/legislacao#b_start=0>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Relação de Leis**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/leis>>. Acesso em: 01 mai. 2019.

CARNELOSSI, B. O trabalho do Assistente Social no Programa Bolsa Família: desafios ao Código de Ética profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.125, p.124-147, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282016000100124&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.059>.

CASTRO, Mary Castro. Feminização da pobreza em cenário neoliberal. **Mulher e Trabalho**, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, V1, p.89-96, 2001. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/mulheretrabalho/article/view/2671/2993>>. Acesso em: 16 set. 2019.

CUPANI, A. A tecnologia como problema filosófico: três enfoques. **Scientle Studia**. São Paulo, v. 2, n.4, p.493-518, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1678-31662004000400003>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

DOWBOR, L. Um pouco de bom senso, por Dios! Ed. 139. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/um-pouco-de-bom-senso-por-dios/>>. Acesso em 26 abr. 2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do estado de bem-estar. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso Acesso em 11 de jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>.

FARIAS, L. **O Cadastro Único: uma infraestrutura para programas sociais**. 2016. 170 p. Dissertação. (Mestrado em Política Científica e Tecnológica). Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2016.

FEENBERG, A. O que é a filosofia da tecnologia? In: NEDER, R. (org.) **A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia**. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social da América Latina. CDS/UnB/ Capes, 2010. p. 51-65.

FEENBERG, A. **Tecnologia, Modernidade e Democracia**. IN+ Center for Innovation, Technology and Public Policy (IST, Lisboa), 2015. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~andrewf/TECNOLOGIA_MODERNIDADE_DEMOCRACIA.pdf>. Acesso em 16 set. 2018.

FONSECA, A. M. M.; ROQUETE, C. Proteção Social e programas de transferência de renda: o programa Bolsa-Família. In: VIANN, A. L. V.; IBANEZ, N.; ELIAS, P. E. (Org.). **Proteção Social: dilemas e desafios**. São Paulo: HUCITEC, 2005, p. 123-149.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2005.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2018**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf> Acesso em: 30 jan. 2019.

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). **Índice de Vulnerabilidade das Famílias Paranaenses: Mensuração a partir do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico**. – Elaboração. Paraná, 2012.

MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional**. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. [Texto Original 1964]

PALACIOS, E.M.G.; LINSINGEN, I. von (Ed.); GALBARTE, J.C.e G.; CERESO, J.A.L.; LUJÁN, J.L.; PEREIRA, L.T.V. (Ed.); GORDILLO, M.M.; OSORIO, C.; VALDÉS, C.; BAZZO, W.A. (Ed.). **Introdução aos Estudos CTS: Ciência, tecnologia e sociedade**. Cadernos de Ibero-América, Editora OEI, 2003. Disponível em: <<http://www.oei.es/historico/salactsi/introducaoestudoscts.php>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas de pesquisa do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira**. Entre a política pública e o mercado. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A. O. *et al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 12 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

YAZBEK, M.C. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. **Revista Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p.217-228, jul./dez. 2005.

Recebido: 24 fev. 2019.

Aprovado: 26 jun. 2019.

DOI: 10.3895/rts.v15n37.9657

Como citar: NAZARENO, B. R. de; TORTATO, C. de S. B. A tecnologia do cadastro único no âmbito da política pública de assistência social – reflexões correlatas ao campo de estudos em ciência, tecnologia e sociedade em face às políticas sociais adotadas no Brasil. **R. Technol. Soc.**, Curitiba, v. 15, n. 37, p. 371-388, jul./set. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/9657>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Bruna Ronconi de Nazareno

-

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

