

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA

Isabele Villwock Bachtold

**"Precisamos encontrá-los!" Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro**

Brasília, 2017

ISABELE VILLWOCK BACHTOLD

**"Precisamos encontrá-los!" Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Antropologia.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Antonádia Monteiro Borges

Brasília, 2017

"Precisamos encontrá-los!" Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro

Isabele Villwock Bachtold

BANCA EXAMINADORA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Antonádia Monteiro Borges  
(Orientadora)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mariza Peirano  
(Examinadora)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andressa Lewandowski  
(Examinadora)

Brasília, 2017

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação se construiu ao longo de quatro anos e é resultado do convívio afetuoso, paciência, suporte de pessoas sem as quais este trabalho não seria possível.

Agradeço à minha orientadora, Antonádia Monteiro Borges, pela parceria e pelos cinco anos de gestação. Obrigada pelas inquietações, pelas palavras de incentivo e reflexões generosas e inspiradoras.

Às professoras Mariza Peirano, Andressa Lewandowski e ao professor Henyo Trindade Barreto Filho, por aceitarem participar da avaliação e conclusão deste processo. Obrigada pela disponibilidade para leitura e diálogo. Agradeço novamente ao professor Henyo, por ter me apresentado uma das primeiras reflexões teóricas sobre censos e cadastros estatais com as quais tive contato.

Este texto não seria o mesmo sem as contribuições dos colegas do GESTA, com quem caminho desde a graduação. Obrigada pelas trocas neste período. Agradeço, em especial, a Roberto Sobral, Fabíola Gomes e Luiz Carlos Lages pelos comentários, sugestões e encorajamento.

Agradeço ao professor Guilherme Sá, pelas leituras teóricas e diálogos instigantes e à professora Andrea Souza Lobo, pelo apoio na candidatura ao próximo desafio.

Pelo apoio imprescindível e por me sempre encontrarem soluções, agradeço a Jorge Máximo, Caroline Greve e Rosa Cordeiro

Aos meus amigos de Brasília, me despeço de vocês por um período com a saudade dos momentos não vividos neste ano. Obrigada por entenderem as constantes negativas e ausências nos últimos meses e por fazerem de Brasília minha casa. Agradeço, especialmente, a Guilherme Nomelini, Adalgiza Bozi Soares, Camila Ramos e Gael por me proporcionarem momentos de respiro e me tirarem de casa quando pedi arrego. Minha gratidão às amigas Juliana Bessa e Camila Melchior pelo cuidado e afeto, tão essenciais neste processo. À Renata Henriques, por me ceder colo e casa quando eu não encontrava conforto em outro lugar, e à Tainá Leandro, pelas mensagens carinhosas e orientações tecnológicas, que pouparam alguns dias de trabalho. Também agradeço a Manoela Araújo, pela torcida e companhia nesse

processo de escrita. À Carla Silva, pelas agulhas e florais que curam. À Aline Guedes, pelas dicas de estudo.

Pela sororidade e companhia durante a passagem pelo mestrado, agradeço a Leila Saraiva, Ana Carolina Fernandes, Mariana Lima, Luísa Molina e Ester de Souza, André Filipe Justino e Beatriz Martins Moura. Novamente, agradeço à Bia pelas transcrições, e a Mari, Ester, Lulu e Cacá, pelos abraços, encontros na biblioteca e ansiedades compartilhadas nas últimas semanas de escrita.

Sou imensamente grata aos colegas da SENARC e da CAIXA, pelas valiosas contribuições a este trabalho. Agradeço por me cederem parte do seu tempo e por pacientemente responderem às minhas indagações.

Agradeço aos colegas da Casa Civil, SESEP e SESAN pelo apoio e compreensão nas horas em que precisei me ausentar ou quando, mesmo presente, não consegui me dedicar exclusivamente. Esta dissertação só foi possível porque pude dividir minhas tarefas com vocês. Sou grata, também, a Vitor Santana e Yara Farias pelo suporte nestes últimos meses. À Rafael Mafra, Janine Mello, Ysrael Rodrigues e Isadora Lacava, pela caminhada, desafios e desilusões. Apesar de tudo, seguimos!

Por me inspirarem, apoiarem e incentivarem, agradeço aos meus pais, Sérgio e Angela e a minha irmã, Martha. Vocês são meus maiores exemplos e os alicerces que me permitem ir longe e voltar sempre para casa.

Por fim, agradeço a Matheus Zanella por acreditar em mim mesmo quando eu duvidei e por me lembrar que há mais vida para além destes mundos de papel.

## RESUMO

### **"Precisamos encontrá-los!" Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro**

Esta dissertação tem como proposta apresentar algumas reflexões sobre o fazer estatal por meio de números: nos registros e cadastros oficiais e no posterior cruzamentos das grandes bases de dados do governo federal. O texto percorre dois caminhos: “de pessoas a números”, referente aos processos de codificação e simplificação das múltiplas e complexas realidades em formas legíveis ao Estado, por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e “de número a pessoas”, relativo às decisões tomadas a partir dos dados que chegam às mãos do Estado. Em formas de números, as vivências podem ser comparadas, monitoradas, auditadas, permitindo ao Estado governar à distância o que os números lhe dizem ser “pobreza”. Por fim, são apresentadas as recentes discussões sobre cruzamento de dados para identificação de “fraudes” no Programa Bolsa Família, que levaram ao “pente-fino” no programa no fim de 2016.

Palavras-chave: Cadastro Único; Bolsa Família; cadastro; bases de dados; auditoria; Antropologia do Estado; números; pobreza; política pública

## ABSTRACT

### **“We need to find them”. Ethnography on the Single Registry entries and Federal Government database cross-checking.**

This dissertation reflects on State-making through governing numbers: in official registries and records and in database cross-checking exercises conducted by the Brazilian Federal Government. The text follows two routes: i) “from persons to numbers”, which refers to coding and simplifications of multiple and complex realities into readable formats by the State – recorded at the Single Registry of Social Programmes of the Federal Government; and ii) “from numbers to persons”, which refers to the decision-making processes based on the data that reaches State hands. When coding and numbering persons, life existences can be compared, monitored, and audited, allowing the State to govern, by distance, numbers which define “poverty”. It concludes discussing recent debates on database cross-checking exercises conducted to identify “frauds” in the Bolsa Familia Programme, which led to a “fine-tooth comb” in the programme by the end of 2016.

Keywords: Cadastro Único; Bolsa Família; registry; databases; audit; Anthropology of the State; numbers; poverty; public policy

## Lista de Quadros e Figuras

<b>Figura 01:</b>	Equipe do Cadastro Único chega à comunidade ribeirinha	p. 48
<b>Figura 02:</b>	Perguntas relativas à renda no formulário principal do Cadastro Único	p. 90
<b>Quadro 01:</b>	Blocos de dados do formulário do Cadastro Único	p. 78
<b>Quadro 02:</b>	Principais bases de dados utilizadas nas auditorias do Cadastro Único	p. 120
<b>Quadro 03:</b>	Histórico de Averiguações Cadastrais	p. 121

## Lista de Siglas e Abreviações

BSM – Plano Brasil Sem Miséria

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CGAF - Coordenação Geral de Acompanhamento e Fiscalização

CGU – Controladoria-Geral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMAP - Comitê de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas Federais

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DENATRAN - Departamento Nacional de Transito

EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GESTA – Grupo de Estudos em Teoria Antropológica

GTI – Grupo de Trabalho Interinstitucional

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI – Lei de Acesso à Informação

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MEC – Ministério da Educação  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MPF – Ministério Público Federal  
MS – Ministério da Saúde  
NIS – Número de Identificação Social  
PAE - Projeto de Assentamento Agro-Extrativista  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PBF – Programa Bolsa Família  
PBV – Programa Bolsa Verde  
PF - Polícia Federal  
PIS – Programa de Integração Social  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
RB - Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária  
RENAVAM – Registro Nacional de Veículos Automotores  
RESEX – Reserva Extrativista  
RG – Registro Geral (ou Carteira de Identidade)  
RH – Recursos Humanos  
SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania  
SESEP – Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza  
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SIBEC – Sistema de Benefícios ao Cidadão  
SICON – Sistema de Condicionalidades  
SIGPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família  
SIISO – Sistema de Informações Sociais  
SIMAC - Sistema de Monitoramento de Auditorias do Cadastro Único  
SISOBI – Sistema de Controle de Óbitos  
SISFAMÍLIA – Sistema de Informações das Famílias em Unidades de Conservação Federais

SM – Salário Mínimo

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## Sumário

Introdução .....	13
<i>Trajatória de pesquisa</i> .....	17
<i>Divisão dos capítulos e algumas ressalvas</i> .....	20
Capítulo 1: Fazer números, Fazer-se Estado .....	24
<i>Números: o que são, para que servem e como se reproduzem</i> .....	27
<i>Sobre números e o fazer estatal: uma breve (e/hi)stória</i> .....	37
<i>A expedição, o caminho de ida. A estratégia de Busca Ativa do Governo Federal</i> .....	47
Capítulo 2: De Pessoas a Números .....	53
<i>Teoria do Ator-Rede: alguns empréstimos</i> .....	58
<i>Sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal</i> .....	62
<i>Sobre o Programa Bolsa Família</i> .....	67
<i>Cadastrar pessoas, fazer números</i> .....	71
<i>As fatias que interessam ao Estado</i> .....	76
<i>Os números da pobreza: sobre linhas e critérios</i> .....	82
<i>O cálculo da renda: criando o número do Estado</i> .....	88
<i>Por que eu? Buscando explicações para as irracionais lógicas estatais</i> .....	94
Capítulo 3 – De números a pessoas.....	100
<i>Do cadastro às famílias</i> .....	104
<i>De olho na pobreza</i> .....	107
<i>Cruzar para controlar</i> .....	113
<i>Sobre averiguações</i> .....	117
<i>Há que se ter cautela: sobre fraudes e inconsistências</i> .....	124
<i>As realidades que os números não mostram</i> .....	126
<i>Cruzar sem conhecer: quando os números caem em mãos erradas</i> .....	132
<i>“Cadê as fraudes que estavam aqui?” Sobre o “pente-fino” do Bolsa Família</i> .....	139
<i>Enquanto isso, no Ministério Público</i> .....	146
<i>Inundações em Sacalina</i> .....	149
<i>É número, entendeu?</i> .....	151
Conclusão .....	154
Referências Bibliográficas .....	159

## Introdução

Dezembro de 2013. Já era tarde, por volta de dez horas da manhã, quando finalmente chegamos à comunidade de São Luís, no Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Missionário Rufino. Dessa vez, as chuvas ainda não tinham caído a ponto de alagar os igarapés que nos permitiriam de barco aportar perto do local de cadastramento. A solução encontrada para cruzar a estrada de terra esburacada que nos levaria até a comunidade foi ancorar no porto e ir em duas caminhonetes de grande porte, cedidas pela Secretaria Municipal de Saúde. As três horas do trajeto tinham se estendido para quatro, pois, após uma hora de viagem, nos deparamos com um rio, uma balsa na outra margem, e ninguém que pudesse transportar-nos ao outro lado. Ao nosso redor, o silêncio pairava sobre árvores caídas, lâminas de madeira amontoadas, construções e tratores abandonados: tratava-se de uma madeireira que parecia ter sido desativada há poucas semanas. Estávamos na região Amazônica, município de Alenquer, sudoeste do Pará.

Como servidora do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), eu era encarregada de monitorar um dos últimos mutirões de Busca Ativa<sup>1</sup>, coordenados pelo governo federal. Estes mutirões tinham como objetivo identificar as famílias residentes em áreas de conservação e cadastrá-las nos programas Bolsa Verde e Bolsa Família<sup>2</sup>. Assim como o grupo que eu agora acompanhava, ao longo de 2013, equipes municipais compostas por entrevistadores, assistentes sociais e gestores do Cadastro Único, além de representantes do governo federal, tinham percorrido longos caminhos, estradas e rios para registrar comunidades que estavam distantes de centros urbanos. Devido à necessidade de cumprir a meta de incluir 70 mil famílias ribeirinhas e extrativistas no Programa Bolsa Verde até o final de 2014, o governo federal tinha lançado mão de diversas estratégias, que não se provaram até aquele momento exitosas<sup>3</sup>. Decidiu-se, pois, que o próprio governo se lançaria na empreitada

---

<sup>1</sup> De acordo com o *site* do MDS, “a Busca Ativa refere-se à localização, inclusão no Cadastro Único e atualização cadastral de todas as famílias extremamente pobres, assim como o encaminhamento destas famílias aos serviços da rede de proteção social”. Coordenada pelo MDS, em parceria com os municípios, a Busca Ativa pode envolver várias medidas, como realização de mutirões, campanhas, palestras e atividades socioeducativas; o cruzamento de bases de dados; a promoção de visitas domiciliares dos agentes públicos, etc. Fonte: <[www.mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/busca-ativa](http://www.mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/busca-ativa)> Acesso em 10 de agosto de 2017.

<sup>2</sup> O Bolsa Família será descrito detalhadamente no capítulo 2. Já o Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde foi instituído por meio da Lei 12.521/2011 e prevê o repasse de 300 reais a cada três meses às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas de conservação ambiental. Em contrapartida, os beneficiários se comprometem a manter a cobertura vegetal e conservar os recursos naturais da área na qual residem.

<sup>3</sup> Envio de formulários por cartas, divulgação às prefeituras, mobilização das sedes regionais dos órgãos federais responsáveis pela gestão das unidades (INCRA, IBAMA, ICMBio).

de “levar o Estado a quem precisa”, “chegar aonde a pobreza está”, “localizar os invisíveis” – lemas proclamados nos discursos oficiais sobre a estratégia de Busca Ativa.

Como os critérios do Programa Bolsa Verde pressupunham que as famílias fossem registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal<sup>4</sup> (doravante Cadastro ou CadÚnico), era preciso cadastrá-las neste registro antes de colher suas assinaturas no termo de adesão - documento que permitiria seu acesso ao Bolsa Verde. Desse modo, os mutirões eram organizados e financiados pelo governo federal, mas compostos em sua maioria pelas equipes municipais habilitadas a realizar as entrevistas e preencher os formulários do Cadastro Único.

Quando chegamos a São Luís, uma longa fila nos aguardava do lado de fora da escola. As entrevistas seriam realizadas na única sala do prédio. Os fios de energia que vinham de Alenquer ainda não tinham chegado até a comunidade, o que fazia aumentar o calor e a escuridão naquele pequeno espaço de paredes descascadas. Tampouco havia canos. A água era obtida por meio de pequenos buracos cavados na terra: nascentes feitas à mão. Mas, agora, o Estado ali estava – como orgulhosamente anunciava, em suas palestras, Seu Francisco, coordenador do mutirão e funcionário do governo federal que trabalhava em Santarém.

Enquanto a equipe iniciava o atendimento às famílias, fui conhecer a comunidade, acompanhada de Seu João e Seu Ivaldo, e importunava-os com perguntas cujas respostas eu deveria levar a Brasília, em forma de relatório<sup>5</sup>. Visto que a maioria das pessoas da comunidade aguardavam o cadastro, todas as casas pelas quais passamos estavam vazias, com exceção de uma. Nesta, de apenas três paredes de madeira, com telhado de palha, chão batido, estavam uma mulher, um homem e três de seus filhos. Seu Ivaldo abraçou uma das meninas (“esta aqui é minha afilhada”), mostrou-me os cestos de colher castanha e apresentou-me à mulher, que timidamente me cumprimentou. Quando eu a avisei sobre o mutirão e disse que eles deveriam “ir lá para receber o Bolsa Verde”, a mulher desviou o olhar. Insisti umas três vezes, disse que eles “tinham o direito”, mas eles não pareciam confortáveis nem com minha presença, muito menos com minha insistência.

Ao retornar para a escola, questionei Seu João e Seu Ivaldo sobre o motivo pelo qual a família não queria ser cadastrada. Imbuída do espírito registrador do Estado e convencida de que aquelas pessoas se encaixavam na noção de *extrema pobreza* estipulada pelos programas,

---

<sup>4</sup> O Cadastro Único será detalhado no capítulo 2.

<sup>5</sup> Perguntas relativas à “condição socioeconômica das famílias”, “estrutura das moradias”, “modos de produção”, “acesso a políticas públicas”, entre outras.

eu não conseguia entender por que alguém recusaria o “benefício”. Seu João, então, me responde em voz baixa: “eles não vieram porque não estão na RB”. Foi quando o olhar desviado e as respostas evasivas passaram a fazer sentido para mim.

RB era a sigla para “Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária”, uma lista do INCRA que identificava as pessoas do assentamento que tinham sido contempladas com um lote. No caso do Programa Bolsa Verde, esta lista era a comprovação de que a pessoa residia em áreas de conservação e que, portanto, estaria apta a receber o benefício. Era o meio de “Brasília saber” quem habitaria os locais que foram selecionados para o programa. Além de impedir que a família acessasse as políticas sociais destinadas àquela área (crédito rural, moradia, assistência técnica, por exemplo), o fato de não estar na RB significava que ela não tinha, oficialmente, recebido a permissão para ali residir. Sua presença naquela área, aos olhos do Estado, era ilegal.

Seu João me explicou que aquela família residia no assentamento há mais de cinco anos. Esta cena se repetiria algumas vezes, nas 13 comunidades pelas quais passamos ao longo de 15 dias. As listas impressas que levávamos deveriam conter os nomes dos moradores das comunidades que visitávamos; mas, uma vez ali presentes, percebíamos que as pessoas identificadas *no papel* não correspondiam às famílias que encontrávamos *na realidade*. Algumas famílias tinham se mudado; outras pessoas faleceram; algumas tiveram filhos, que constituíram suas próprias famílias e construíram novas casas; outras chegaram depois da criação do assentamento e ali ficaram. Como uma fotografia antiga, as RBs continham um passado que não mais existia; no entanto, era essa imagem que, em Brasília, tomávamos como “prova” da residência de pessoas nas áreas de conservação do INCRA. Apenas quem constasse dessa lista poderia receber os benefícios do Bolsa Verde.

Voltei a Brasília com os termos de adesão do Programa Bolsa Verde assinados e com o problema que eu achava ter descoberto. Precisávamos, urgentemente, demandar ao INCRA que atualizasse estas listas, para que as pessoas que, *de fato*, moram nos assentamentos agroextrativistas pudessem acessar os recursos do Bolsa Verde. Ao comentar esta questão com meus colegas, fico sabendo que não só este era um problema já conhecido, como também era uma questão complexa e de difícil solução. Aparentemente, o INCRA não costumava atualizar as listas porque isto poderia gerar o influxo de pessoas para os assentamentos ou legalizar processos de compra de lotes. Era necessário que as pessoas demandassem o

cadastro na sede, em Santarém, ou que o órgão criasse campanhas de atualização *in loco*, o que exigiria alocação orçamentária e recursos não disponíveis.

O Estado chegava “aonde a pobreza estava”, mas aqueles que não estavam devidamente inscritos na linguagem burocrática, que não tivessem transmutados em números e listas que ratificassem sua existência, permaneceriam irreconhecíveis, mesmo que os corpos – dos “invisíveis” e dos agentes do Estado – estivessem presentes lado a lado. As famílias que não estavam listadas na RB se assinassem o termo de adesão, não teriam seus números reconhecidos nas bases de dados do governo federal. Para o Estado, portanto, elas não existiriam.

Creio que meu campo de pesquisa começou a se revelar neste momento. Como estudante de graduação em antropologia e ciente de que, por ser servidora pública em estágio probatório, eu não poderia tirar licença, eu já tinha decidido aproveitar esta oportunidade para fazer minha pesquisa de campo, com o aval da minha chefia. Dado que minha ida para o mutirão foi decidida poucos dias antes de eu embarcar, eu não tive tempo de elaborar questões, roteiros de pesquisa ou me aprofundar teoricamente nas leituras sobre antropologia do Estado ou etnografias daquela região. Naquele momento, eu me sentia despreparada para desenvolver minha pesquisa e para monitorar o mutirão, visto que eu estava no serviço público há menos de quatro meses e pouco conhecia sobre os programas.

No entanto, a pesquisa foi se moldando aos poucos, ao longo do mutirão e no ano que se seguiu, em relação às inquietações que minha formação em antropologia também ajudava a suscitar. Aqui, faço uso do argumento de Peirano (2014) de que “o método etnográfico implica a recusa a uma orientação definida previamente” (p. 381). É por meio do confronto com dados novos, com experiências de campo, que a teoria vai se construindo, resultando em uma invariável bricolagem intelectual. Neste sentido, a etnografia não é um método, mas um tipo de teoria construída a partir das relações entre pesquisadora e pessoas com quem dialoga, as quais também elaboram suas teorias a respeito do mundo (LATOUR, 1998). “Somos todos inventores, inovadores” (PEIRANO, 2014, p. 381).

No ano que se seguiu ao mutirão, debrucei-me sobre o material que eu tinha trazido, com a ajuda e questionamentos de minha orientadora e colegas do GESTA<sup>6</sup>. Encontrei nos textos de Das e Poole o aporte teórico que me permitiu pensar sobre as apropriações do Estado em suas margens. Por meio das palestras, das regras criadas pelos cadastradores e

---

<sup>6</sup> Grupo de Estudos em Teoria Antropológica, composto por orientandas da professora Antonádia Monteiro Borges.

pelas lideranças, dos questionamentos das pessoas entrevistadas, as práticas estatais eram reconfiguradas, “colonizadas por outras formas de ideias legais e jurídicas” (DAS; POOLE, 2004). Nas margens – espaços criativos, como as autoras definem - as regras, leis e formulários que eu trouxera de Brasília eram moldadas, adaptadas por aqueles que o Estado considerava “invisíveis”, mas que lidavam com o aparato estatal em suas lutas por sobrevivência há muito tempo.

Ainda que este tenha sido o norte de minha monografia (BACHTOLD, 2015, 2016), outras questões que tratei superficialmente naquele momento me acompanharam de modo persistente nesses três anos e meio que se seguiram. Dentre elas, o modo como os cadastros do governo federal eram realizados “na ponta”<sup>7</sup> e como o fazer estatal se dava na transcrição de vidas e experiências em códigos, números e tabelas – os censos, registros, documentos, por meio dos quais o Estado conhece sua população e passa a deter poder sobre ela. Em nossos escritórios, a partir dos números que chegavam de milhares de quilômetros de distância, poderíamos decidir o que fazer, como intervir, que aspectos deveriam ser monitorados e que pessoas seriam elegíveis aos benefícios sociais do governo. Em específico, intrigava-me que o tido por “verdade” era o que as listas, tabelas e números nos diziam, por mais que estes destoassem daquilo que, em algumas oportunidades, tínhamos presenciado em nossas idas a campo.

A partir do cruzamento de várias listas, cadastros, bases de dados, os números se reconheceriam mutuamente e poderiam voltar às famílias em forma de recursos financeiros. Por outro lado, se estas bases não “conversassem”, se compartilhassem códigos e linguagens distintos ou temporalidades diferentes, as comparações entre estas trariam resultados que não se assemelhariam à “realidade”. No caso da família que eu visitara no assentamento, os cruzamentos das bases de dados feitos em Brasília não a identificariam como residente naquela área. O Estado buscava localizar seus “invisíveis”, mas fechava os olhos e recusava-se a reconhecer algumas existências.

### *Trajetória de pesquisa*

Esta dissertação é fruto destes questionamentos que se apresentaram a mim no mutirão em 2013, mas que se mantiveram durante os quatro anos que trabalhei como servidora

---

<sup>7</sup> O termo “ponta” é usado nos órgãos públicos em Brasília para referir-se aos locais nos quais os programas, ações e políticas públicas são executados.

pública no Ministério do Desenvolvimento Social e na Presidência da República, com o monitoramento de dados de políticas sociais consideradas estratégicas para o governo federal. Durante estes anos, ainda que eu não executasse diretamente os cruzamentos de dados, lidava constantemente com seus resultados: comparávamos bases de dados a fim de estimar a demanda para um programa; para entender quais as características da população que acessava determinada política pública; para saber a quais políticas um grupo específico tinha acesso; para localizar nos mapas o alcance de alguma ação. Algumas vezes, os técnicos responsáveis por cruzar as bases nos alertavam: os resultados poderiam ser diferentes do que aparentavam ser; era preciso *conhecer* as bases utilizadas, saber como a informação tinha sido obtida em campo, quais os conceitos utilizados, para que, então, pudéssemos aferir a *confiabilidade* dos dados.

Confesso que, ao entrar no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS) na Universidade de Brasília, meu objetivo era continuar minhas pesquisas sobre as reapropriações do Estado em suas margens, dessa vez, passando alguns meses em alguma das comunidades que eu tinha visitado no mutirão. No entanto, de 2015 para cá, algumas mudanças imprevisíveis afetaram meus planos, com impacto direto em meu trabalho e, conseqüentemente, em minha pesquisa. Passei por variadas desestruturações em minhas atividades, decorrentes do *impeachment* e da mudança de governo, o que impediu a continuidade de meus planos iniciais de afastamento e dedicação exclusiva ao mestrado.

Em julho de 2016, aceitei o convite para ser transferida para a Casa Civil, com o objetivo de, junto com outros colegas, ocupar este espaço de poder e argumentar em favor da manutenção de políticas sociais em um contexto de crise econômica e mudança institucional. Nesta ocasião, fiquei responsável por acompanhar a implementação de medidas de reparação aos impactados pelo rompimento da barragem de Mariana<sup>8</sup>. Meu trabalho consistia, dentre outras tarefas, em formular a elaboração e a implementação de um cadastro, que serviria como base para a mensuração do impacto – material, social e econômico – do desastre. Novamente, me deparava com a quantificação de realidades em formulários: a definição sobre quais informações o cadastro deveria conter e como, e por meio de quais conceitos estas

---

<sup>8</sup> Em novembro de 2015, uma barragem de rejeitos de mineração de ferro, da empresa Samarco, se rompeu no município de Mariana – MG. Um mar de lama devastou vilarejos inteiros, matando 19 pessoas e deixando um rastro de destruição por onde passava. A lama atingiu o rio Doce e chegou ao mar, contaminando ou matando todo o tipo de vida que destas águas dependia. A Samarco fez um cadastro emergencial da população atingida, de modo a pagar um auxílio financeiro a estas pessoas até que a vida se retomasse. No entanto, devido a denúncias de fraude, a empresa constantemente demandava cruzamentos com os dados do governo federal, de modo a identificar os recebimentos indevidos.

informações deveriam ser apreendidas. A dificuldade era quantificar o dano sofrido pelas famílias, de modo a possibilitar o cálculo das indenizações.

Em paralelo, ainda que eu não estivesse presente nas reuniões de alto nível, acompanhava as discussões que meus superiores/colegas travavam para evitar cortes em programas sociais. O governo que se apropriara do poder pelo *impeachment* tinha como prioridade a redução de despesas e cortes orçamentários: era necessário limpar os programas que tinham gastos desnecessários e fiscalizar o “mau uso do dinheiro público”. Dessa forma, um dos primeiros programas a passar pelo crivo do Comitê de Monitoramento de Avaliação de Políticas Públicas Federais<sup>9</sup>, criado ainda nos últimos dias do governo Dilma para “aperfeiçoar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público”, foi o Programa Bolsa Família. Em junho, foi instalado um Grupo de Trabalho com o objetivo de realizar o “maior pente-fino” no Programa Bolsa Família: por meio da comparação do Cadastro Único com outros registros, buscar-se-ia “a moralização do programa”, localizar “os que se aproveitavam do Estado”, identificar as “fraudes”. Ao mesmo tempo, o Ministério Público Federal anunciava um estudo que identificava cerca de 1,4 milhão de “casos suspeitos” no Programa. Em novembro de 2016, o governo federal anunciava o resultado do “pente-fino”: os cruzamentos de dados realizados apontavam que cerca de 1,1 milhão de famílias tinham renda incompatível com o programa, das quais 469 mil tiveram seus benefícios cancelados, sem serem notificadas previamente.

A partir de minhas “observanças” e inquietudes durante esses quatro anos como servidora pública, e tendo em vista que os caminhos traçados no início do mestrado se desviaram do previsto, decidi por escrever esta dissertação sobre o Cadastro Único e os processos de cruzamentos de dados do governo federal, abordando, em especial, o “pente-fino” realizado no Bolsa Família no segundo semestre de 2016. Portanto, a etnografia que aqui apresento não foi feita com base em uma experiência de deslocamento e imersão em uma realidade distante, mas foi se construindo aos poucos, ao longo dos anos, com base em minhas vivências na Esplanada dos Ministérios e no Palácio do Planalto. Novamente, retomo a fala de Mariza Peirano:

A ideia de “método etnográfico é complexa. (...) A pesquisa de campo não tem momento certo para começar e acabar. Esses momentos são arbitrários por definição e dependem, hoje que abandonamos as grandes travessias para ilhas isoladas e

---

<sup>9</sup> Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016.

exóticas, da potencialidade de estranhamento, do insólito da experiência, da necessidade de examinar por que alguns eventos, vividos ou observados, nos surpreendem. E é assim que nos tornamos agentes na etnografia, não apenas como investigadores, mas nativos/etnógrafos (PEIRANO, 2014, p. 379).

Foram também essenciais para meu processo de estranhamento dos meus fatos cotidianos as duas viagens de campo que realizei enquanto servidora do MDS: a primeira, para o mutirão de Busca Ativa do Programa Bolsa Verde, que relato no início deste texto, em 2013, e a segunda, em 2015, quando passei 15 dias em uma comunidade na Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, para uma “avaliação etnográfica” do programa.

Por fim, tendo em vista que, por mais que meu trabalho durante esses anos fosse relacionado aos dados do Cadastro Único e, de certa forma, tangenciasse algumas questões relativas ao Bolsa Família, eu não fazia parte da equipe responsável por estes programas. Para dirimir algumas dúvidas e entender os processos de averiguação do Cadastro, bem como os detalhes das discussões em torno do “pente-fino”, realizei, entre maio e junho de 2017, entrevistas com seis gestores do MDS e da Caixa Econômica Federal. Além disso, boa parte da pesquisa se deu à frente do computador, em um processo de investigação de documentos, leis, notas técnicas, notícias e *sites* oficiais.

### *Divisão dos capítulos e algumas ressalvas*

Esta dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro, busco tecer uma discussão teórica sobre o uso dos números como instrumentos do fazer estatal e meios de se governar *a e à distância*<sup>10</sup>. Ao longo dos tempos, os números passaram a presidir a observação e a experiência, adquirindo um caráter objetivo, impessoal e inquestionável, tornando-se a “última fronteira da representação” (POOVEY, 1998). São inscrições, “móveis mutáveis” (LATOUR, 2011), que permitem a codificação de múltiplas realidades (MOL, 1999) em uma única forma. Em números, pode-se fazer *no mundo de papel* o que não é possível fazer *no mundo de verdade*: elementos distintos podem ser quantificados, mensurados, comparados, combinados, agregados, simplificados. A partir de números, podem-se estabelecer

---

<sup>10</sup> Agradeço aos comentários dos colegas do GESTA sobre esse texto. Ao apresentar partes do primeiro capítulo, Roberto Sobral, colega de mestrado e de carreira, fez a seguinte observação: há o “governar à distância”, no sentido geográfico, espacial, que pressupõe o controle de lugares sem a presença física nestes. No entanto, podemos pensar no “governar a distância” como uma desculpa, de modo a manter um equilíbrio político que gere distâncias e as mantenha constantes para algumas pessoas, indesejáveis e dispensáveis ao Estado, aquelas que “o Estado não deseja enxergar”.

probabilidades, definir os valores médios considerados normais e os valores desviantes, e prever acontecimentos. Permitem, ao fim, que as práticas locais se tornem legíveis ao Estado (SCOTT, 1998), possibilitando a atuação no território e o controle a distância. É ainda neste capítulo que buscarei apresentar algumas abordagens históricas sobre o uso dos números pelo Estado.

No segundo capítulo, pretendo apresentar as materialidades envolvidas nos processos de registro e transformação das vivências em números do Cadastro Único. A partir de empréstimos da Teoria do Ator-Rede, apresento alguns artefatos utilizados para codificar as vivências das famílias cadastradas, como formulários, linhas de pobreza e o cálculo da renda, bem como as discussões e controvérsias que se deram em torno da definição destes. Argumento que os números advindos destes processos são “ficções do Estado” (SCOTT, 1998), que permitem a este *conhecer* sua população e seu território, ao passo que se tornam enigmas para as famílias que estão ali codificadas. Estas engajam-se em um processo de investigação, para buscar as lógicas do Programa Bolsa Família que levam aos valores recebidos; por vezes, na ausência de explicações causais que façam sentido, os números resultantes tornam-se questões de “sorte” ou “azar” (BORGES, 2012).

Por fim, no terceiro capítulo, busco apresentar o que é feito com os números do Cadastro Único depois que estes chegam a Brasília. Abordarei dois pontos principais: os processos de averiguação do MDS e o “pente-fino” realizado no Programa Bolsa Família no segundo semestre de 2016. Visto que as informações fornecidas pela família na entrevista são autodeclaradas, dúvidas emergem quanto à sua *veracidade*. Os dados do Cadastro são constantemente checados, comparados, auditados por meio de cruzamento de bases de dados, não apenas realizados pelo MDS, mas também nas auditorias feitas pelos órgãos de controle. Desde 2007, os cruzamentos do Cadastro Único com outras bases de dados do governo federal são parte da rotina da equipe técnica do Ministério do Desenvolvimento Social, em um procedimento realizado anualmente, denominado “Averiguação Cadastral” – os resultados desses cruzamentos são considerados indícios de possíveis inconsistências nos dados declarados pelas famílias, as quais devem ser verificadas *in loco*, seja por esforços dos municípios, seja dos próprios beneficiários dos programas<sup>11</sup>. Somente após esse processo, que

---

<sup>11</sup> Durante quatro meses, os beneficiários são avisados sobre possíveis inconsistências por meio de cartas e mensagens no extrato do Bolsa Família, sendo alertados quanto à necessidade de comparecer no local de registro. Após este período, o benefício é bloqueado por dois meses, ou seja, ficará indisponível para saque da família. Caso a família atualize seu cadastro neste período e ainda se encontre dentro dos critérios do programa, ela poderá sacar os valores referentes aos meses que

chega a durar seis meses, o benefício pode ser cancelado, ou seja, a pessoa/família excluída do Programa Bolsa Família.

Em 2016, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em um contexto de colapso institucional, auto-declarada crise econômica e consequente restrição orçamentária criou-se um Grupo de Trabalho para “passar o pente-fino” e identificar os supostos erros no Programa Bolsa Família. Para 469 mil casos, a etapa de verificação pelo município foi pulada: os cruzamentos das bases de dados tiveram efeito imediato; seus resultados foram considerados como fraudes que deveriam ser combatidas. De Brasília, as bases de dados – consideradas caixas-pretas – foram cruzadas, os números se reconheciam ou não na nuvem de dados e, pronto, a realidade estava dada.

Antes de proceder aos próximos capítulos, creio que algumas ressalvas são necessárias. A primeira delas refere-se aos trechos das entrevistas aqui transcritos. Optei por não detalhar os cargos das pessoas entrevistadas, nem distingui-las por gênero. Os trechos das entrevistas não têm nomes e não é possível saber se as falas citadas em diferentes momentos do texto se referem à mesma pessoa. Em alguns casos, quando menciono relatos de mais de uma entrevista, diferencio-os por números. Ainda que eu esteja ciente de possíveis questionamentos quanto ao “rigor” acadêmico, preferi omitir esses dados e, propositalmente, confundir as falas para evitar a identificação de meus informantes.

Outra observação refere-se a termos utilizados próprios da burocracia. Por ser servidora pública e por ser esta uma etnografia sobre o fazer estatal, algumas vezes não consegui me dissociar do “burocratiquês”. A administração pública tem uma linguagem própria; portanto, além da lista de siglas, esclareço alguns dos termos empregados nesta dissertação. Faço ainda a ressalva de que usarei aleatoriamente os gêneros dos cargos e categorias descritos, tanto aqui quanto ao longo do texto. Reproduzo os termos “benefício”, para referir-me ao valor monetário transferido, e “beneficiário”, para referir-me ao indivíduo que recebe esse recurso, sem, no entanto, incorrer no juízo de valor que essas palavras poderiam acarretar em outros contextos. Por “gestora”, denomino tanto as funcionárias que trabalham no governo federal quanto no âmbito municipal; são as pessoas que não trabalham diretamente com os beneficiários, mas que atuam na coordenação dos programas de dentro

---

o benefício esteve bloqueado. Do contrário, os benefícios serão cancelados e a família terá de passar por todos os processos de cadastro novamente.

dos seus escritórios. Ao utilizar este termo, não faço distinção do cargo, vínculo ou carreira<sup>12</sup>. “Cadastradora” ou “entrevistadora” são os termos que utilizado para as trabalhadoras municipais que registram as pessoas no Cadastro Único. “Público-alvo” é a população para a qual uma determinada política pública se destina. Por fim, “equipe municipal” refere-se aos trabalhadores do município responsáveis pela implementação do Programa Bolsa Família ou do Cadastro Único; a depender do tamanho do município, essas equipes, por vezes, são as mesmas.

Por fim, faço aqui a ressalva de que qualquer tentativa de descrever tanto o Cadastro Único como o Programa Bolsa Família em poucas páginas é incompleta. Tenho certeza de que, ao ler estas páginas, um gestor do programa ou alguém que o tenha estudado certamente terá vários “poréns” ou alguns “não é bem assim” a acrescentar. Talvez, para quem lide cotidianamente com os programas, algumas analogias aqui não farão sentido. Este trabalho não se pretende, no entanto, ser exaustivo – até mesmo por entender que forma alguma de se fazer conhecimento possa ser exaustiva. São mais ausências que presenças que trazemos à tona. No entanto, intenta-se dar uma ideia dos elementos – sistemas, formulários, normativas, funcionários – que estão envolvidos no processo do fazer estatal por meio dos números que vão determinar o acesso ou a exclusão de pessoas ao Programa Bolsa Família, os processos e materialidades imbricados na definição de pobreza e as estratégias de controle a distância de determinada parcela da população.

---

<sup>12</sup> Há uma carreira de estado específica, denominada Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cujos servidores são reconhecidos como “gestores” – em oposição aos analistas, técnicos administrativos, consultores, terceirizados etc.. Não é este o uso a que me refiro quando menciono “gestor” ou “gestora”. Faço uso da palavra em seu sentido amplo, genérico, para me referir a qualquer funcionária pública que não trabalhe diretamente com a população. Neste sentido, “gestora” pode ser diretoras, técnicas, servidoras, pessoas que detém altos cargos ou mesmo a coordenadora do programa no município.

## Capítulo 1: Fazer números, Fazer-se Estado

Dezembro de 2015. Entro em uma sala do Ministério do Meio Ambiente, com gestores do Plano Brasil Sem Miséria, do Programa Bolsa Verde e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). A reunião fora marcada para a apresentação do Censo Extrativista, nome popular para o cadastro de famílias que comporia o Sistema de Informações das Famílias em Unidades de Conservação Federais (SisFamílias). O sistema constituiria uma ferramenta *online* de gerenciamento de dados de cerca de 61 mil famílias residentes em Unidades de Conservação e tinha como objetivo obter informações atualizadas sobre estas famílias e reduzir problemas de gestão das políticas públicas a elas destinadas, como os das listas desatualizadas que eu encontrara em campo dois anos atrás.

A reunião se inicia com uma explanação sobre os processos de cadastramento e processamento dos dados, que envolvia desde o relato da ida a campo de mais de mil técnicos munidos de *tablets* para a localização de famílias “isoladas” até a dificuldade da equipe de Brasília em corrigir as incongruências, muitas vezes manualmente, dos dados que chegavam. Questões orçamentárias também afligiam os gestores naquele momento, pois ameaçavam a conclusão do censo.

Em campo, os entrevistadores coletavam dados como perfil da família, condições de moradia, acesso a equipamentos públicos, renda familiar. Tais dados estariam todos disponíveis no SisFamília, de modo que tanto os gestores de Brasília quanto os gestores locais (das Coordenações Regionais do ICMBio) pudessem consultá-los e fornecer respostas às indagações das famílias, monitorar os programas implantados e identificar necessidades de intervenção. Uma das gestoras apresenta o sistema na tela projetada: como selecionar os dados e como agrupá-los, quais as ferramentas disponíveis, as chaves de seleção, os *links* e *hiperlinks* disponíveis, em suma, quais os caminhos a se percorrer para obter as informações desejadas.

A gestora mostra, então, um mapa de satélite de uma Unidade de Conservação, a parte mais admirável deste sistema, segundo ela. Com o *zoom*, a imagem se aproxima até um pequeno igarapé, em torno do qual se localizam pontos amarelos. Ao clicar em um destes pontos, abre uma nova janela, com a foto de uma casa de madeira. Clica-se nas setas abaixo e outra foto aparece, com uma família em frente à casa. Ela explica à audiência impressionada que todas as casas das famílias localizadas no Censo estão georreferenciadas, mesmo as

localizadas nos locais de mais difícil acesso, a mais de três dias de barco da cidade. Basta um clique e temos acesso a todos os seus dados, às suas imagens, à sua casa. Pode-se compará-los com os outros dados de seu território, de outras famílias, de todas as áreas de conservação do país. Após a apresentação, os presentes à reunião parabenizam a equipe pelo feito.

O Censo Extrativista é apenas um exemplo dos dados que o Estado brasileiro possui sobre sua população. Ainda que os censos, cadastros e bases de dados fossem há muito tempo instrumentos utilizados pelos gestores do governo federal que ali estavam, este sobressaía aos nossos olhos. O que o diferenciava era a tecnologia empregada, a capacidade do Estado em chegar a locais tão distantes e disponibilizar visualmente estas informações, de um modo fácil e rápido. Os dias de deslocamento da equipe de cadastro e as distâncias percorridas eram comprimidos em um clique. O Estado brasileiro, agora, passaria a conhecer a fundo as pessoas que habitam em suas matas.

Creio que poucos ou nenhum dos ali presentes havia outrora pisado em terras tão inacessíveis, mas tínhamos, em nossas mãos, informações detalhadas sobre estas pessoas. O mapa com os pontos amarelos permitia-nos enxergar, da sala fria de Brasília, o que acontecia “na ponta”, às margens do igarapé, nas margens do Estado. O que antes fazia apenas parte do nosso imaginário, agora passava a ser quase tangível. Víamos os dados, as casas, as pessoas, exatamente onde estavam. Conhecendo-as, poderíamos decidir quais aspectos de suas vidas deveriam ser monitorados e controlados, quais políticas públicas poderiam ser criadas ou desfeitas para esta população.

Assim como o Censo Extrativista, são várias as informações sobre a população brasileira das quais o Estado dispõe. Faço aqui empréstimo da noção de “caixa-preta”, de Bruno Latour, para sugerir um caminho metodológico a fim de pensar as grandes bases de dados do governo federal. Segundo Latour, as “caixas-pretas” são “um conjunto de comandos que se revela complexo demais”, “a respeito do qual não é preciso saber nada a não ser o que nela entra e o que dela sai” (LATOUR, 2011, p. 4). As caixas-pretas são instrumentos considerados, em certo momento temporal, como dados fechados, que não levantam dúvidas sobre sua legitimidade e autoridade científica. Para exemplificar este conceito, Latour apresenta a imagem de um cientista analisando uma dupla hélice de DNA em um computador, em 1985. Neste caso, neste momento específico do tempo, tanto o computador quanto a dupla hélice são “caixas-pretas”. Faz-se o uso destes instrumentos para se aferir novas premissas, novos experimentos, novos conhecimentos que vão levar aos avanços da ciência. São fatos,

constructos, meios – não se questionam os embates, controvérsias, disputas, processos que levaram à criação do computador ou à descoberta da dupla hélice de DNA. Essas duas caixas-pretas foram fechadas em outro momento da história – e assim tendem a permanecer até que outras controvérsias, outros equipamentos e outras descobertas apareçam.

Quando, nas reuniões do GTI do Bolsa Família, nas propostas do Ministério do Planejamento, nos relatórios dos órgãos de controle, altas autoridades do governo se unem para debater reformas nos programas sociais, são diversas as bases de dados, em formato “caixa-preta”, postas à mesa. Ainda que haja algumas vozes dissidentes, das quais tratarei no capítulo 3<sup>13</sup>, os processos, os possíveis erros, as desatualizações, as subjetividades inerentes às relações humanas, as controvérsias, o uso político das bases de dados, nem sempre são fatores trazidos à tona ou, quando o são, não prevalecem diante da autoridade dos números. O imperativo Ide! foi seguido. Os pontos amarelos que aparecem ao redor de um igarapé da Amazônia paraense, na projeção da gestora sobre o Censo Extrativista, são dados fechados. Clicamos neles e temos dados quantitativos sobre a família e uma foto sua em frente a sua casa<sup>14</sup> – uma tecnologia que emocionaria qualquer gestor sentado em frente ao seu computador em uma das salas resfriadas da Esplanada. No entanto, não sabemos dizer quem a entrevistou, quais foram as condições dessa entrevista, que percursos esses dados percorreram até chegarem a Brasília, qual suor esteve envolvido neste processo – desde o condutor da lancha e a entrevistadora até a equipe que analisa a inconsistência dos dados em Brasília ou a gestora que argumentou pela necessidade de recursos orçamentários para a execução do censo. A caixa-preta está fechada.

Como abrir estas caixas? Que caminhos narrativos são possíveis neste contexto e nestas linhas que compõem este trabalho? Como refletir sobre o uso de bases de dados e o cruzamento destas como instrumento do fazer estatal brasileiro? Uma possibilidade seria realizar uma etnografia da instituição, uma descrição minuciosa sobre os atores, fluxos, subjetividades, símbolos e representações envolvidos. Poderia, também, ter optado pela entrevista com autoridades envolvidas na tomada de decisões. Outra opção seria realizar uma análise estrutural dos discursos oficiais. Por questões pessoais, éticas e de contexto, optei por

---

<sup>13</sup> Principalmente, técnicos e gestores do MDS, no caso dos cruzamentos que envolvem o Cadastro Único.

<sup>14</sup> Este duplo-clique, uma maneira de acessar conhecimento à qual estamos acostumadas por meios tecnológicos, é uma alegoria utilizada por Latour para descrever o que se concebe como informação pura, verdadeira, livre, sem disputas ou transformações, acessada por meio direto e imediato. Segundo Latour, este tipo de informação presumiria o transporte sem deformação, o que é impossível, ainda que seja o discurso utilizado pela ciência (LATOUR, 2013). Otávio Velho argumenta que Latour não considera esta pretensão adequada sequer para descrever a prática real das ciências, mas apenas o discurso da Ciência (VELHO, 2005).

entrevistar técnicas e gestoras de Brasília que lidam com cruzamentos de bases de dados do Cadastro Único e organizar minhas ideias a partir de documentos e de minha experiência como servidora pública neste momento de crise institucional. Além disso, busquei neste capítulo retomar algumas das discussões históricas, teóricas e epistemológicas sobre o fazer estatal e o uso de números, censos e estatísticas. Proponho, portanto, abrir as caixas-pretas aos poucos, em camadas.

Neste capítulo, pretendo abrir uma das primeiras camadas desta caixa-preta, a que considero a mais profunda delas. Farei uso das pesquisas e teorias existentes para apresentar uma linha narrativa sobre o uso de números, censos e estatísticas na constituição do Estado e vice-versa. No entanto, ao adentrar nesta discussão, torna-se imprescindível mexer numa outra caixa-preta, ainda mais obscura, ainda mais cerrada: a caixa do saber e fazer científico, que imputa aos números objetividade, imparcialidade, impessoalidade. O uso dos números pelo Estado confere legitimidade às decisões políticas, justamente por estes gozarem de um *status* privilegiado e de autoridade científica. Abrir esta caixa, fechada a sete chaves, demanda reconhecer que, assim como outras abstrações que circundam e moldam a nossa realidade, os números são inscrições por meio das quais o mundo é apreendido (POOVEY, 1998; ROSE, 1991; SENRA, 2005).

#### *Números: o que são, para que servem e como se reproduzem*

Neste momento, antes de seguirmos para as próximas linhas, peço licença ao leitor para fazer algumas ressalvas relativas ao texto que se segue. Esta parte é uma tentativa de apresentar uma bibliografia sobre números e fazer estatal que talvez se mostre destoante, em um sentido estético, do restante do texto. As próximas linhas não serão fluidas, assim como tampouco o foi meu processo de escrita neste capítulo.

Quando apresentei este capítulo a alguns colegas do GESTA, as minhas impressões foram referendadas: esta parte, em específico, corre o risco de ser um tanto indigesta, pesada, e pode não apresentar novidade à leitora que já seja familiarizada com a bibliografia sobre antropologia do Estado. No entanto, concordamos que, por mais que se tenha virtude em apresentar a teoria tecida à etnografia, em alguns casos esta tessitura não acontece: nem sempre conseguimos reconhecer a procedência de cada linha, molde, ou técnica utilizada em nossos processos de corte e costura que constituem o fazer etnográfico. Retomarei alguns dos

pontos aqui apresentados em outros capítulos, mas desde já reconheço que nem todas as pontas serão amarradas e que, talvez, o tecido resultante deste processo fique com alguns acabamentos por fazer. Decido mantê-lo, no entanto, pendurado, como pano de fundo, para evidenciar algumas inspirações e escolhas teóricas e estéticas.

Neste sentido, o título desta seção fornece pistas sobre as linhas narrativas que seguirei neste momento para me relacionar com a literatura, buscando responder as perguntas postas: (1) *o que são os números, quais as maneiras de concebê-los?*, seguindo Poovey e Latour; (2) *para que servem?* - neste sentido, busquei agrupar a literatura em torno de “funções” dos números, como mensurar, agregar, resumir, padronizar e prever; e (3) *como se reproduzem?*, enquanto técnicas do fazer estatal. Prossigamos.

No momento em que uma gestora tem em suas mãos, ou em uma apresentação de *PowerPoint* – técnica preferida em reuniões de governo –, dados, porcentagens, gráficos, tabelas, estimativas, os números sobressaem como representações de uma realidade apreendida, mensurada, quantificada, avaliada. Os resultados de um programa, ou o potencial impacto deste, são aferidos por meio dos números que ali estão dispostos. Quando se pensa nos impactos de uma política pública, por exemplo, há uma grande diferença entre apresentar um argumento qualitativo, como “as pessoas melhoraram sua condição de vida” ou “houve certa rejeição à medida proposta”, e apresentar argumentos quantificáveis: “a taxa de desnutrição infantil reduziu-se em 27% entre crianças de 0 a 5 anos residentes no município” ou “aproximadamente um terço dos presentes à reunião votaram contra a medida”. O argumento no primeiro caso ficaria ainda mais convincente se fosse mostrado um gráfico com uma linha decrescente ao longo dos anos, por exemplo, ou apresentada uma tabela compilada com as taxas de desnutrição infantil registradas por cada Unidade Básica de Saúde em cada mês.

Quais histórias nos contam os números? O que nos leva a mencioná-los em nossos textos, discussões e pesquisas, para provar que uma causalidade foi encontrada, que um argumento está correto, que um fato deve ocorrer conforme o previsto? O que nos impele a preferir traduzir acontecimentos, vivências, fatos, não em letras, palavras e sentenças, mas em números, equações, gráficos e probabilidades?

Duas análises são-me úteis para elaborar respostas possíveis a estas questões. São as noções de números enquanto “fato moderno” de Mary Poovey e as de “móveis imutáveis” de Latour. Trago, também, algumas contribuições da literatura sobre estudos da ciência e da

técnica, ciente de que os textos e elaborações aqui usados chegaram até mim por um processo próprio do fazer científico. Aqui, faço uso da premissa de Latour de que a construção de uma afirmação ou de um fato se dá de modo coletivo: seu *status* depende de uma sequência de debates ulteriores, de como está inserido em outras afirmações ou sentenças. Para Latour, a atividade de cada texto a jusante de um artigo é o que lhe confere força e permite que algo seja retirado do centro das controvérsias e estabilizado como um fato (LATOUR, 2011, p. 61). Prefiro, portanto, pensar que as ideias que tomo como empréstimos para este texto não foram por mim descobertas por meio de um detalhado e demorado trabalho investigativo. Há um longo processo que permitiu que essas ideias fossem consideradas úteis por outras pessoas, que fossem impressas, divulgadas e replicadas em outros textos, publicadas em uma língua que me é acessível e disponibilizadas na Internet – em *sites* abertos e outros nem tanto (embora facilmente quebráveis).

Começamos, pois, com a noção de fato moderno de Poovey. Em “The History of the Modern Fact”, Poovey apresenta os números como o “fato moderno”, ou seja, a “unidade epistemológica que organiza a maior parte dos projetos de conhecimento nos últimos quatro séculos” (p. xiii), sendo considerados como pré ou não-interpretativos, objetivos, independentemente da subjetividade de quem os analisa. A autora alega que iniciou sua investigação ao analisar pesquisas realizadas no começo do século XIX no Reino Unido e constatar que os resultados eram apresentados em tabelas numéricas, acompanhadas de considerações interpretativas, sem comentários analíticos sobre o uso desses dois tipos de linguagem. Ao questionar-se por que, nesse tipo de avaliação, os números pareceriam tanto essenciais quanto insuficientes, a autora passa a uma detalhada investigação histórica e conclui que a combinação de números e análises interpretativas respondiam aos projetos de conhecimento neste período que não distinguiam as funções de “descrever” das de “interpretar”. A pergunta a que a autora tenta responder é:

Como o conhecimento era percebido de modo a ser constituído tanto por descrições aparentemente não interpretativas (numéricas) de características quanto por afirmações sistemáticas que, de certa forma, eram derivadas destas descrições (POOVEY, 1998, p. xii, tradução livre).

Entre os processos que contribuíram para a separação entre essas duas funções, segundo Poovey, estaria o debate epistemológico entre o método indutivo, de Francis Bacon,

e o método dedutivo, em meados do século XVII, debate que buscarei descrever brevemente, ciente das ausências e simplificações implicadas em qualquer tentativa de resumo destes discursos. Bacon, considerado fundador da ciência moderna, argumentava pela observação e experimentação: a coleta de evidências seria isenta de teoria, desde que experimentos fossem realizados, repetidamente e na presença de testemunhas, para comprovar a validade do conhecimento. Também conhecido como Empirismo, esse método – ou corrente filosófica – pressupunha três etapas para a construção da verdade: acumulação dos fatos, por meio da experiência sensível; classificação, em conjuntos sistemáticos; e elaboração de uma teoria (SENRA, 2005, p. 40). Em outras palavras, passa-se de observações particulares a uma conclusão geral.

Já o método dedutivo inverte esta ordem, visto que parte do pressuposto de que há princípios universais, independentes da experiência, captáveis pela razão humana, que permitem estabelecer relações entre os fatos. Penso, logo existo: a única fonte de conhecimento é a razão; só então os fatos devem ser procurados e acumulados. Ainda que ambas as correntes sejam utilizadas pelas estatísticas, o método indutivo contribuiu predominantemente para a sua consolidação e para a objetividade a ela conferida, por meio da separação entre as descrições e as interpretações.

Subjacente a esta separação acha-se a divisão entre objeto e sujeito, tão prezada pela ciência ocidental. Fazer ciência demanda apropriar-se da realidade, considerada externa ao indivíduo, de modo calculado e mensurado, sendo capaz de estabelecer padrões e realizar previsões. Neste sentido, retomo o conceito de *out-there-ness* (LAW, 2006), para descrever a premissa do método científico de que há uma realidade ou um mundo externo ao indivíduo. São características dessa premissa: a ideia de que há uma realidade “lá fora” (*out-there*), que é independente de nossas ações ou percepções; anterior, ou seja, a realidade precede o conhecimento sobre ela; precisa e singular. Neste último ponto, defende-se que há uma só ontologia, um só mundo, com várias percepções sobre ele. Contrariamente a essa premissa, Law propõe um “desvio pós-estruturalista”, que implica reconhecer que há múltiplas realidades (MOL, 1999); que as descrições e pesquisas tornam apenas uma destas realidades presente, ausentando ou silenciando outras; e que as realidades não antecedem o conhecimento, mas são por ele performadas de diversas maneiras (LAW, 2006). Os números passam a presidir a observação e a experiência, tornando-se “a última fronteira da

representação”, adquirindo, dessa forma, um caráter objetivo, impessoal, inquestionável (POOVEY, 1998).

Nas palavras de Nelson Senra, em seu livro “O Saber e o Poder das Estatísticas”,

A ordem científica é constituída, impondo-nos um paradigma científico pautado pelas ciências naturais. Fazer ciência passa a exigir o observar e o experimentar, com vistas a entender-se e apropriar-se a realidade, obtendo-se não uma, mas a verdade; a verdade calculada e mensurada, capaz de autorizar a realização de previsões (dizendo do provável). No fazer científico, a matemática preside a observação e a experiência na investigação, e, mais, torna-se modelo de representação; a matemática materializa a valorizada separação entre o sujeito e o objeto, princípio da idealidade científica.

Enfim, os números representam a objetividade. Os números não são juízos, como as noções de belo e feio, como as noções de alto e baixo, por exemplo, que para serem significadas pressupõem a proximidade aos objetos. Os números não estão nos objetos, os números lhes são externos, estão em nós, e existem sem os objetos, razão por que são ditos e tidos como um conhecer universal dos objetos. Os números simbolizam um conhecer externo e prévio que se leva aos objetos. (p. 33).

Os números, portanto, não são meros símbolos; eles informam e delimitam o que é possível conhecer, ao incorporar ou articular caminhos possíveis de organizar e fazer sentido do mundo (POOVEY, p. xv). Tanto Poovey quanto Senra argumentam que, ao contrário do que se alega, os números sempre foram interpretativos, por incorporarem premissas teóricas que envolvem o que deve ser contado, como a realidade material é entendida e como a quantificação contribui para a sistematização do conhecimento sobre o mundo (POOVEY, p. xii). Mesmo nas ciências naturais, o pressuposto fundamental da separação entre objeto e sujeito não ocorre: não se conhece do objeto senão a nossa intervenção nele, senão o que dele apreendemos. O objeto é sempre uma construção relacional, moldado e influenciado pelo sujeito (SENRA, p. 38).

Para Bruno Latour, a produção de conhecimento se dá em um processo de acumulação entre centro e periferia. O autor define informação como uma relação entre esses dois lugares, por meio da qual circula um veículo, uma “inscrição”, que leva o que há na periferia para o centro (e aqui, a noção de centro é ampla: Estado, laboratório, centros de pesquisa, que atuam a distância), de modo codificado, reduzido, simplificado. Informação é, portanto, “o que os membros de uma expedição devem levar, na volta, para que um centro

possa fazer ideia de outro lugar” (LATOUR, 2004, p. 41). Voltarei a este ponto adiante, mas por ora fiquemos com a noção de “móveis imutáveis”. Como, na maioria das vezes, é impossível transportar os elementos duma outra realidade em sua integralidade e complexidade, as inscrições são meios que possibilitam essa transformação. Como assegurar que esse processo se dê de modo fidedigno à verdade entre representante e representado, entre dois mundos distantes, de modo que seja possível atuar a distância?

Latour responde:

Resposta: trazendo para casa esses acontecimentos, lugares e pessoas. Como fazer isso se estão distantes? Inventando meios que (a) os tornem *móveis* para que possam ser trazidos, (b) os mantenham *estáveis* para que possam ser trazidos e levados sem distorções, decomposição ou deterioração e (c) sejam *combináveis* de tal modo que, seja qual for a matéria de que são feitos, possam ser acumulados, agregados ou embaralhados como um maço de cartas. (LATOUR, 2011, p. 348).

Dessa forma, a história de uma ciência é a “história dos meios inteligentes usados para transformar tudo o que se faz, se vende e se compra em algo que possa ser mobilizado, reunido, arquivado, codificado, recalculado e mostrado” (LATOUR, 2011, p. 354). Os números e equações podem, então, ser entendidos como “móveis imutáveis”, por permitirem que realidades sejam transportadas, sem deteriorar-se com o tempo, e, posteriormente, combinadas. Por meio de números, é possível inter-relacionar elementos de domínios completamente diferentes, compará-los e torná-los equivalentes.

Portanto, quando um gestor recebe um censo em suas mãos, os totais representados por números ao final de cada linha e de cada coluna permitem que aspectos de uma realidade distante sejam transportados para a sua mesa. São uma codificação, ou uma tradução, da realidade, um modo de agregar totalidades e transportá-las no tempo e espaço.

Segundo Latour,

O número é uma das muitas maneiras de somar, sumarizar, totalizar, como indica o nome “total” – de juntar elementos que não estão ali. A expressão “2.456.239 bebês” não é mais constituída por bebês chorões tanto quanto a palavra “cão” não é um cão latindo. No entanto, uma vez computada no censo, a expressão estabelece algumas relações entre os escritórios dos demógrafos e os bebês que choram na região pesquisada. (p. 365).

Os números como “o fato moderno” ou “móveis imutáveis” nos permitem pensar nos poderes mágicos que este tipo de inscrição contém. Nesse momento, considero importante mencionar outros aspectos dos números e das estatísticas, os quais serão retomados em outras partes do texto. O motivo para apresentá-los aqui é, de certa forma, tentar organizar a literatura com a qual me deparei neste processo e indicar alguns conceitos que serão importantes na discussão que pretendo propor sobre o fazer estatal por meio das grandes bases de dados do governo e seus cruzamentos. Listo, portanto, alguns modos de atuação, de agência, dos números e, conseqüentemente, das estatísticas, como modo de dar ordem a esta narrativa.

Retorno a uma das questões colocadas no título desta subseção. Se até este momento busquei apresentar algumas maneiras de responder à questão “o que são os números?”, volto-me agora à pergunta: “para que servem?”. Proponho então algumas respostas, algumas possibilidades de ação dos números. Ressalto, no entanto, que estas ações não se dão de modo separado, mas acham-se imbricadas umas nas outras.

Em primeiro lugar, defendo que números são uma linguagem. Permitem a tradução e a codificação das vivências, acontecimentos e fatos em uma mesma inscrição – e a partir deste processo, uma “realidade” pode ser *quantificada, mensurada, medida* (PORTER, 1994). Possibilitam que emissores, de um lado, e receptores, de outro, entendam os sentidos comuns de um determinado fato: suas medidas, seus valores, suas proporções. Apesar dos variáveis conteúdos, dos mais diversos domínios, podem ser encaixados em uma forma específica, “a forma de alguma coisa sem ter a coisa em si” (LATOURET, 2011, p. 380). Em uma mesma linguagem, em uma mesma forma, os fatos e objetos de domínios diferentes podem ser *somados, combinados e subtraídos*:

De fato, os números permitem a combinação (uniformidade ou equivalência) de objetos distintos (por exemplo, podem-se somar maçãs e laranjas quando se desejar alcançar o número de frutas), permitem a associação de naturezas (representações) diferentes (por exemplo, as distâncias marítimas e as altitudes terrestres, ou ainda, o clima entre cidades distintas), permitem a separação das partes de algum total (por exemplo, a percepção das participações da natalidade ou fecundidade e da mortalidade no crescimento populacional). (SENRA, 2005, p. 34).

Não apenas relações de soma e subtração são possibilitadas pelos números, mas qualquer relação de associação entre eles. Latour cita o exemplo da equação, por meio da qual campos estranhos podem ser combinados e influenciar-se mutuamente (p. 376), estabelecendo um coeficiente. O coeficiente de uma velocidade média, por exemplo, inter-relaciona uma variação no espaço e uma variação no tempo; ao mudar-se um desses elementos, pode-se calcular o impacto no outro. Dessa forma, os números, por meio de cálculos e equações, permitem estabelecer associações entre campos distintos.

Graças a essa codificação, podem-se *comparar e ordenar* acontecimentos e fatos totalmente diferentes e distantes. Ao se comparar dois números, duas inscrições, é possível identificar suas semelhanças ou diferenças e emitir juízos sobre elas: um objeto pode-se tornar mais pesado ou mais caro que outro, desde que traduzidos em termos de quilogramas ou do valor monetário demonstrado em uma etiqueta; uma cidade pode ser mais populosa ou mais poluída que outra, desde que traduzidas em termos de quantidade de habitantes ou de partículas de gás carbônico por metro cúbico; uma pessoa pode ser considerada mais eficiente do que outra, desde que sua *performance* seja mensurada em termos de atividades realizadas em uma unidade de tempo, por exemplo. A comparação de dois casos pode ser estendida à comparação de dados de uma determinada população, de países, de um conjunto de dados sobre determinada característica biológica, por exemplo.

Codificados em números, os fatos e vivências podem ser *agregados*, formando censos, bases de dados e estatísticas. Latour nomeia este processo de “cascatas de inscrição” (LATOUR, 2011): assim como os 2 milhões de bebês não podem ser transportados para um escritório, tampouco os 2 milhões de formulários referentes a esses bebês – com dados sobre seu peso, altura e vacinação, por exemplo – são de fácil transporte ou armazenamento. Para obter um dado específico, é necessário que esses formulários sejam transcritos em uma tabela, compilados, agregados e comparados; só então pode a gestora saber que 79% dos bebês de determinado país foram vacinados e determinar uma possível correlação entre vacinação e ganho de peso ou altura. A cada nova inscrição, a cada nova etapa, os elementos são resumidos, adquirindo uma nova forma. Inscritos nesta mesma forma (mesmas coordenadas cartesianas ou mesmas equações), podem-se estabelecer nexos transversais entre os domínios diferentes, ou seja, compará-los a partir de uma medida ou código comum.

Como consequência, os números, agregados em forma de estatísticas, atuam no sentido de *simplificar, reduzir e generalizar* os fatos e vivências complexos de uma realidade.

Passa-se das observações singulares ao universal (e aqui, voltamos ao método indutivo), do âmbito do indivíduo ao âmbito da coletividade (SENRA, 2005), da família para a população (FOUCAULT, 2008). Apagam-se as individualidades, os desvios, em prol de um todo homogeneizado. No processo de produção das estatísticas, agregam-se registros individuais, extraem-se deles aspectos observáveis e registráveis das individualidades e, “ao agregá-los, passa-se a pensar e a dizer do todo (do conjunto, do coletivo) e não mais das suas partes” (SENRA, p. 95).

Reduz-se e simplifica-se para, posteriormente, generalizar – um movimento de redução e ampliação que Latour (2004) descreve como características do fluxo de informações entre centro e periferia: se, por um lado, as realidades trazidas da periferia são reduzidas em inscrições, em “móveis imutáveis”, por outro, tornam-se comensuráveis com todas as outras realidades trazidas até o centro. “A perda considerável de cada inscrição isolada, em relação com o que ela representa, se paga ao cêntuplo com a mais-valia de informações que lhe proporciona esta compatibilidade com todas as outras inscrições” (p. 46). É um movimento de ausências e presenças: trazer elementos distantes sem “trazê-los de verdade” demanda que as inscrições conservem, simultaneamente, o mínimo e o máximo possível (2011, p. 380). Trazer elementos à parte da valorização de um determinado ponto de vista deste ato requer, necessariamente, que outros elementos estejam ausentes, apagados ou reprimidos. Presença implica ausência (LAW, 2006).

Outro aspecto que considero importante desta tradução das realidades múltiplas em números e inscrições é a possibilidade de *padronizar*: estabelecer padrões, médias, regularidades, a partir dos quais se podem conhecer os possíveis desvios e riscos. Com base nos estudos de infraestrutura, Bowker define o ato de estabelecer padrões como “regras acordadas para a produção de objetos – sejam estes materiais ou textuais” (BOWKER; STAR, 1999). Foucault (2008) enfoca outro aspecto, advindo das ciências sociais, que define o que seria considerado “normal” em uma sociedade; usa como exemplo as taxas de mortalidade de uma população considerada “normal” para surtos epidêmicos e as taxas de criminalidade consideradas aceitáveis. Por meio de cálculos, as estatísticas permitem fixar uma média ótima e definir os limites do aceitável (p. 9). Ao estabelecer uma média, um padrão, determinam o que é o ideal, seja do comportamento de uma sociedade, de um indivíduo, de um país, seja de um equipamento. Dessa forma, os números passam a adquirir um sentido normativo, um *dever-ser* a ser perseguido (HACKING, 2002). Esse aspecto, a “normatividade dos números”,

é amplamente debatido na literatura sobre auditoria e prestação de contas (*accountability*) (ANDERS, 2015; SHORE; WRIGHT, 2015; STRATHERN, 2000; TRAVERSINI; LÓPEZ BELLO, 2009), sobre índices e indicadores internacionais (MERRY, 2011) e avaliação de impacto (HARRISON, 2015).

Por fim, a partir de cálculos de probabilidade, os números permitem *prever* acontecimentos, as chances de sucesso de uma empreitada ou um investimento e prevenir o indesejável. Retomando Foucault (2008), as estatísticas viabilizam pensar um fenômeno futuro em termos de cálculos de probabilidade. O coletivo volta-se ao indivíduo: a distribuição de casos possibilita calcular qual a probabilidade – os *riscos* – que um indivíduo tem de ser infectado ou de morrer por uma epidemia, por exemplo. Torna-se possível, também, que realidades sejam calculadas, que coisas que não podem ser feitas no mundo sejam testadas previamente no mundo de papel (LATOUR, 2011; SENRA, 2005), em formatos de cálculos, modelos etc. A partir destes cálculos, pode-se então decidir por intervir, mudar os rumos de uma probabilidade, maximizar as chances de sucesso modificando uma ou outra variável. Pode-se decidir por uma campanha de inoculação de uma população, pela construção de uma hidrelétrica ou pela realização de uma pesquisa, sem a necessidade de pôr os pés nos mundos onde serão realizadas tais intervenções. Ao calcular o provável, torna-se possível “domar o acaso” e mudar os rumos do destino, do determinado (HACKING, 1981, 2002). No caso das epidemias, por meio das intervenções médicas, estas deixaram de ser uma inevitável “praga do determinismo” para se tornar um contágio provável, localizado, calculado por meio de um raciocínio probabilístico (1981, p. 189).

Vale ainda ressaltar que os processos acima descritos não se dão de modo automático, mas demandam meios e instrumentos para que governar a distância seja possível – como censos, registros, sistemas, tecnologias da informação, satélites, mapas, entre outros. Além disso, algumas outras ações tornam-se imprescindíveis para que estes processos ocorram: anteriormente aos atos de comparar, agregar, simplificar, generalizar, ordenar e estabelecer padrões, é necessário estabelecer associações entre as inscrições, definir quais aspectos devem ser comparados e quais devem ser elencados para determinar um grupo. É preciso, portanto, classificá-las – e esta ação exige que sejam criadas categorias de modo a segmentar o mundo em “caixas” nas quais coisas podem ser organizadas para realizar algum tipo de trabalho específico (BOWKER; STAR, 1999; FOUCAULT, 2000). Essas classificações demandam escolhas, levantam controvérsias e passam por um longo processo

de negociação até que sejam consideradas como “invisíveis”, inerentes à mente humana, funcionando e classificando coisas “como num passe de mágica” – *as if by magic* (BOWKER; STAR, 1999).

Os processos de traduzir em números, quantificar, codificar permitem que as múltiplas realidades sejam transportadas para os centros e lá, comparadas, agregadas, simplificadas, generalizadas, padronizadas, ordenadas e previstas. Em uma mesma forma, em uma mesma inscrição, os números permitem que se governe à distância, mas também que se governe a distância, não trazendo para perto, para dentro, aquilo que é indesejável e inoportuno. Conhecer seus domínios é objetivo do Estado desde seus primórdios, mas as tecnologias de cálculo permitem o aperfeiçoamento dos “móveis imutáveis”, de modo a aumentar sua mobilidade, sua estabilidade e permutabilidade, tornando possível não apenas que outros mundos sejam transportados e conhecidos no centro, “sem trazê-los de verdade” (LATOURE, 2011, p. 380) mas que neles se possa agir, interferir e controlá-los a distância.

Neste sentido, voltamos agora à última pergunta do subtítulo: *como os números se reproduzem?* Aqui, vou ater-me a um dos principais lócus de reprodução dos números: o Estado e seu aparato administrativo-burocrático. Como indicam o nome e a história, a estatística é considerada “a ciência do Estado” (FOUCAULT, 2008), a “ciência por excelência dos porta-vozes e dos estadistas” (LATOURE, 2011), parte da tecnologia de poder estatal (HACKING, 1981). Números e Estado constituem-se mutuamente: Estados governam por meio do que os números dizem a respeito de seu território e sua população, mas também criam números para possibilitar o exercício de seu poder. Os números, por outro lado, moldam o modo de atuação estatal, estabelecem prioridades, definem onde e como se deve agir. A próxima seção é, portanto, uma tentativa de abrir outra caixa-preta, a do uso dos números e estatísticas pelo Estado. Como esta ciência se tornou um dos principais instrumentos do fazer estatal ao longo da história é uma narrativa que pretendo apresentar a seguir.

#### *Sobre números, estatísticas e o fazer estatal: uma breve (e/hi)stória*

Censos e registros da população, seu agrupamento em grandes bases de dados, o uso de estatísticas e *rankings* são instrumentos utilizados pelo Estado desde seu surgimento. Mais do que isto, são, ao mesmo tempo, constitutivos e constituintes da autoridade política

(ANDERSON, 1993; FOUCAULT, 2008; ROSE, 1991; SENRA, 2005; POOVEY, 1998). Os números têm uma autoridade científica, legitimadora do poder estatal; são meios pelos quais as complexidades do vivido são traduzidas de modo a se tornarem quantificáveis, comparáveis, auditáveis e controláveis a distância.

O surgimento da estatística e dos censos como instrumentos do Estado para garantir sua legitimidade, autoridade política e poder sobre sua população é amplamente debatido na literatura sobre constituição do Estado-nação (POOVEY, 1998; ROSE, 1991; FOUCAULT, 2008; ANDERSON, 1993; SCOTT, 1998). São técnicas utilizadas pelo Estado para conhecer sua população e codificar o que ocorre em seu território (LATOURET, 2011); um processo de simplificação e apagamento das alteridades (FOUCAULT, 2000; SCOTT, 1998; SENRA, 2005), que busca tornar sua população legível (SCOTT, 1998), administrável e controlável a distância (APPADURAI, 1993; LATOURET, 2004b, 2011), comparável e auditável (MILLER, 2015; SHORE; WRIGHT, 2015; STRATHERN, 2000), com riscos minimizáveis (FOUCAULT, 2008).

Entre os números e a política há uma relação recíproca e mutualmente constitutiva: enquanto o exercício da dominação e do controle se constrói a partir do conhecimento do Estado sobre sua população e seu território, este conhecimento não se dá de modo isento (ROSE, 1991). O próprio ato de quantificar é politicamente informado, ao tempo que as nossas concepções de política são moldadas pelas realidades disseminadas pela estatística. Rose alega que esse processo, longe de ser uma ferramenta que torna as decisões políticas mais objetivas e isentas, é um modo de exercício de poder e de controle formado a partir do conhecimento do Estado sobre sua população e seu território. O autor defende que, ao gozar de um *status* privilegiado nas decisões políticas, os números prometem uma “despolitização” da política, visto que são percebidos como mecanismos técnicos, automáticos, meios para fazer julgamentos, priorizar problemas e alocar recursos escassos e, assim, redesenhar as fronteiras entre política e objetividade (p. 674). Por meio desse processo, a “numerização da política” passa a ser uma variedade da “política dos números”.

Em sua obra “O saber e o poder das estatísticas”, Nelson Senra (2005) analisa os pressupostos científicos, históricos, políticos e morais que compõem o conhecimento estatístico. O autor define os dados estatísticos como construções públicas e coletivas pautadas pelo saber científico em torno da quantificação, de modo a atender a demandas por

um conhecimento imparcial, objetivo, uma “arte de governar” que oferece um “discurso de verdade aceito sem grandes polêmicas” (p. 18).

Alguns acontecimentos se destacam na literatura sobre a história da estatística e a relação entre números e Estado. Trago aqui algumas das contribuições de autores e autoras, historiadoras e sociólogas, as quais tentarei organizar de modo cronológico, com pequenos, porém necessários, desvios nas narrativas percorridas<sup>15</sup>. Vale ressaltar, no entanto, que os fatos aqui selecionados são apenas acontecimentos e processos que sobressaíram no próprio fazer científico da história e sociologia das estatísticas. Devido às limitações físicas e temporais deste texto, optei por reproduzir alguns dos principais argumentos presentes nos textos aos quais tive acesso e que, por meio do processo de acumulação característico do fazer científico (LATOURE, 2011), se configuraram como referência nesta área, sem deixar de reconhecer que este processo envolve mais ausências do que presenças.

A maior parte dos percursos históricos converge num ponto: a estatística surgiu de uma necessidade do Estado de conhecer sua população, de ter dados organizados de modo a permitir que a administração a distância se tornasse possível (ANDERSON, 1993; FOUCAULT, 2008; LATOUR, 2011; SCOTT, 1998; SENRA, 2005). Neste sentido, o esforço de usar meios para tornar seus domínios legíveis caminhou *pari passu* com a consolidação e o fortalecimento do Estado-nação – e, entre esses meios, destacam-se não apenas os censos e registros populacionais, mas também a criação de mapas, padronizações de medidas, desenho de cidades, estabelecimento de uma linguagem oficial e criação de normas jurídicas (FOUCAULT, 1991, 2008; SCOTT, 1998).

Segundo Cohen e Alonso & Star, autores de duas obras sobre números e a formação dos Estados Unidos analisados por Rose<sup>16</sup>, o termo *ensor* remonta às datas da Roma antiga. O censor era aquele que contava os homens adultos e suas propriedades com o objetivo de taxá-los e determinar obrigações políticas e militares. Senra vai ainda mais longe, ao analisar os censos listados no Velho Testamento, os quais, segundo o autor, teriam sido feitos com o objetivo de convocar homens à guerra – visto que as noções de renda e riqueza ainda eram pouco conhecidas. A cobrança de impostos viria com a consolidação da República Romana,

---

<sup>15</sup> Poovey adota uma narrativa circular e indireta para reescrever a história dos números como “o fato moderno”, por considerar não ser possível determinar “de onde as estatísticas vêm”, visto que esta é uma construção, uma amálgama de práticas, muitas das quais desenvolvidas com agendas divergentes.

<sup>16</sup> Nicolas Rose, no artigo “Governing by numbers: Figuring out democracy” (1991), realiza sua análise a partir de duas obras pioneiras, que analisaram a relação entre números e a constituição dos Estados Unidos: Alonso e Starr (“The Politics of Numbers”, 1987) e Cohen (“Calculating People: the Spread of Numeracy in Early America”, 1982).

ocupando o *censor* uma posição de destaque e prestígio no aparato administrativo. Para além da condução dos censos, era responsável por vigiar os costumes, estabelecer impostos e aplicar a jurisdição administrativa, principalmente no que concerne aos limites da propriedade (MONTECALVO apud Senra, 2005, p. 53).

Os censos e registros populacionais voltam a ser essenciais a partir do surgimento dos monopólios estatais. Processos históricos como a monetarização advinda do mercantilismo europeu, o adensamento das cidades e a formação do Estado-nação permitiram o fortalecimento da estatística como instrumento estatal, por meio da qual a centralização política e o monopólio fiscal, militar e policial tornaram-se possíveis (FOUCAULT, 2008; ROSE, 1991; SENRA, 2005). Censos tornavam-se necessários para a administração de territórios distantes e para a crescente complexidade das relações humanas, em especial as relações comerciais (ANDERSON, 1993; FOUCAULT, 2008; KALPAGAM, 2000; SCOTT, 1998). Conhecer deixa de ser suficiente; é necessário planejar, saber dos acontecimentos prováveis, calcular o futuro, controlar as possibilidades.

Com a centralização e o fortalecimento do Estado, a busca pelos saberes dos diversos domínios do governo passa a ser essencial aos dirigentes: relatórios, tabelas, imagens, gráficos são comparados e combinados de modo a estabelecer o conhecimento disponível ao Estado. A ciência passa a fornecer as respostas, e aqui voltamos aos paradigmas da ciência ocidental: conhecer implica dar sentido ao mundo, nomear, contar, ordenar, classificar. Conhecer demanda reconhecer a superioridade humana: a natureza está à disposição do homem para ser catalogada, empalhada, desidratada e transportada até os museus naturais, zoológicos, jardins botânicos. Conhecer exige impor a superioridade europeia sobre os mundos “descobertos”: as populações são trazidas à mesa, em forma de números, e a partir destes, torna-se possível governar do centro (ANDERSON, 1993; KALPAGAM, 2000; SCOTT, 1998).

Nas palavras de Senra,

as estatísticas ajudam a tornar pensável e conhecido o mundo distante, ajudando a governá-lo. Governa-se, e governar é controlar, administrar, influenciar, monitorar, fiscalizar, dirigir, regular; vigia-se, ordena-se, disciplina-se, enfim, norteiam-se as condutas dos homens; assim sendo, todos governam. (Senra, p. 58).

Ao longo dos séculos XVII e XVIII, alguns fatores considerados problemáticos para a arte de governar demandaram o desenvolvimento de tecnologias que permitissem ao Estado

o *quadriculamento* de sua população e do seu território (FOUCAULT, 2008). Entre eles destacam-se a escassez de alimentos, o adensamento das cidades e as epidemias, problemas que vão ensejar o fortalecimento dos mecanismos de segurança<sup>17</sup>, a exemplo das estatísticas. Rose defende que “a organização da vida política em torno do Estado está intrinsecamente relacionada às redes de números que conectam aqueles que exercem o poder político e as redes, processos e problemas que eles desejam governar” (ROSE, 1991, p. 675).

Com relação ao primeiro ponto, para se controlar os estoques de comida era necessário estabelecer unidades de medida padronizadas da produção e do território, de modo a monitorar os mercados, comparar os preços regionais e regular a oferta de alimentos (SCOTT, 1998). As mais variadas formas de medir a terra, por meio do conhecimento local (tempo de trabalho, quantidade de produtos colhidos), deveriam ser simplificadas em uma única unidade métrica e transcritas para um mapa cadastral. Este incluiria informações sobre as propriedades de terra, a partir das quais seriam cobrados impostos e regulada a produção.

Foucault defende que o adensamento das cidades é o principal fenômeno que demandará o aprimoramento dos mecanismos de segurança, pois a cidade colocava “problemas econômicos e políticos, problemas de técnicas de governo novos e específicos” (p. 83-84), entre eles, inclusive, a questão das epidemias e da escassez. Os mecanismos de segurança são construídos a partir de dados materiais, com o objetivo de maximizar os elementos positivos e minimizar os riscos, levando em conta um futuro provável. Torna-se necessário o bom planejamento da cidade, por meio do controle de “séries abertas”:

Série indefinida dos elementos que se deslocam: a circulação, número x de carroças, número x de passantes, número x de ladrões, número x de miasmas etc. Série indefinida dos elementos que se produzem: tantos barcos vão atracar, tantas carroças vão chegar etc. Série igualmente indefinida das unidades que se acumulam: quantos habitantes, quantos imóveis etc. É a gestão dessas séries abertas, que, por conseguinte, só podem ser controladas por urna estimativa de probabilidades; é isso, a meu ver, que caracteriza essencialmente o mecanismo de segurança. (p. 27).

---

<sup>17</sup> Segundo Foucault, há três mecanismos de poder: (1) mecanismo jurídico ou legal, com a divisão binária entre o permitido e o proibido, e um código que acopla um tipo de ação proibida a um tipo de punição; (2) mecanismo disciplinar, que aplica técnicas de vigilância, diagnóstico e eventual transformação dos indivíduos; e (3) mecanismos de segurança, que levam à prevenção dos acontecimentos indesejáveis por meio dos cálculos probabilísticos que determinam quais são os limites ótimos de um acontecimento para a sociedade.

As epidemias, por outro lado, demandavam registros das taxas de mortalidade para o estabelecimento de medidas de inoculação. É a partir da irrupção da peste negra na Inglaterra do século XVI, que passam a ser produzidos boletins com estas taxas; a organização cronológica destes boletins em tabelas, compiladas em um tratado por John Graut<sup>18</sup>, é considerada a pedra fundadora da aritmética política. No caso da vacinação, torna-se possível o controle das doenças a partir de cálculos de custo que vão determinar o que é considerado uma taxa “normal” de mortalidade e contágio em uma população (p. 76). Além disso, por meio do aprimoramento das estatísticas, podem-se estabelecer cálculos de probabilidades, análises quantitativas dos sucessos e insucessos das medidas de inoculação e vacinação, distribuição de casos em uma população, de modo a subsidiar a decisão estatal de intervir ou não em uma determinada realidade (p. 79). Nas palavras de Hacking (1991), tornava-se possível “domar o acaso”, controlar os efeitos e mudar os rumos do destino. A noção de epidemia deixava de ser um fato inevitável, fruto do determinismo, e passava a ser uma probabilidade (p. 189).

Dessa forma, os problemas impostos à arte de governar demandavam técnicas de registro, quantificação e codificação da população e do território. Estas técnicas, que conformam os mecanismos de segurança, permitem identificar os fenômenos agregados, intrínsecos à população (taxas de mortalidade, natalidade, ciclo de escassez, séries de acontecimentos etc.), os quais não são reduzíveis ao nível da família ou do indivíduo (FOUCAULT, 1991, 2008). Foucault alega que estes mecanismos vão “desbloquear a arte de governar”: é a população, e não mais o poder e a segurança do soberano, que passam a ser o fim e o instrumento do governo (2008, p. 140). Dessa forma, as estatísticas vão se consolidando como instrumento do Estado para medir, prever acontecimentos, interferir e mensurar os impactos de sua intervenção no que se refere às características e fenômenos de uma população.

Outro aspecto a ser destacado é a revolução métrica, ocorrida no século XVIII. A unificação e a padronização das medidas também conferiam ao Estado uma racionalidade própria, seja nas trocas comerciais e na promoção das riquezas nacionais, seja por unificar as práticas locais em um único padrão de medida. Era, também, um modo de fortalecer a noção de cidadania nacional ao impor certa homogeneidade à sociedade. A ideia de cidadania é evidente entre os enciclopedistas franceses, para os quais “a cacofonia entre medidas,

---

<sup>18</sup> *Natural and political observations upon the bills of mortality* (1662).

instituições, leis de herança, impostos e regulação de mercado era o maior obstáculo para que a França se tornasse um único povo” (SCOTT, 1998, p. 32, tradução livre)

Se, por um lado, os números tornavam-se cada vez mais necessários para a administração, controle e intervenção a distância, por outro, conferiam ao Estado uma suposta racionalidade para legitimar sua ação. Nos séculos XVI e XVII, é possível entender o cameralismo e o mercantilismo como princípios doutrinários para aumentar o poder e a riqueza dos Estados, mas também como “esforços para racionalizar o exercício de poder, em função, precisamente, dos conhecimentos adquiridos pela estatística” (FOUCAULT, 2008, p. 134). Os números e as estatísticas, considerados pela ciência ocidental como lócus da objetividade e imparcialidade (o fato moderno, de Poovey), fortalecem-se como meios de atuação estatal e, cada vez mais, as descrições qualitativas passam a ser preteridas no conhecimento do e para o Estado.

Neste contexto, surge na Inglaterra a aritmética política, por meio dos trabalhos de William Petty. Aritmética política passa a ser o nome da “arte de raciocinar com algarismos sobre as coisas relacionadas com o governo” (Senra, p. 96). Petty defendia o uso de um novo método, que aplicaria as regras comuns da aritmética – e apenas elas – às questões de interesse do Estado, de modo a permitir que estas questões fossem mais bem assimiladas e generalizadas. O trecho da obra de Petty apresentado por Traversini & Lopez Bello é emblemático do dualismo entre características qualitativas e quantitativas e da preferência destas enquanto argumentos objetivos:

O método que adotei para fazê-lo ainda não é muito costumeiro; ao invés de usar apenas palavras comparativas e superlativas e argumentos intelectuais, tratei de (como exemplo da aritmética política que há tempos é meu feito) exprimir-me em termos de número, peso e medida; de usar apenas argumentos baseados nos sentidos e de considerar somente as causas que têm fundamento visível na natureza, deixando à consideração de outros as que dependem das mentes, das opiniões, dos apetites e das paixões mutáveis de determinados homens. (PETTY apud TRAVERSINI & LOPEZ BELLO, p. 140).

O fortalecimento do Estado, a crescente competição por recursos e a busca pela consolidação e aumento de poder exigiam informações não apenas sobre seus domínios territoriais, mas sobre os domínios de seus inimigos. É, no entanto, no século XVIII que a

estatística vai se configurar como ciência, ainda que incipiente<sup>19</sup>. A palavra *Statistik* foi cunhada por Gottfried Achenwall em 1749 e designava a “descrição, em sentido amplo, da constituição de fatos notáveis a respeito do Estado” (TRAVERSINI; LÓPEZ BELLO, 2009, p. 139). Nos séculos XVII e XVIII, a descrição comparativa de Estados, explorada desde Aristóteles, passa a ser estudada sob a alcunha de *Staatenkunden*, ou “ciência dos Estados”. Os primeiros estudos da academia alemã limitam-se à descrição dos Estados em termos qualitativos. É apenas a partir do trabalho de Crome, na segunda metade do século XVIII, que o *Staatenkunden* passa a fazer uso de quantificações e medidas aritméticas.

A estatística como disciplina será consolidada ao longo do século XIX, período caracterizado como a “avalanche dos números” (HACKING, 2002). Hacking destaca que, a partir dos anos 1820, com a consolidação dos estudos quantitativos sobre o crime, houve um crescimento exponencial nos números publicados sobre os fatos e acontecimentos da vida humana. O autor defende que neste século os números passaram a desempenhar seu papel proeminente, tanto nas ciências da natureza quanto nas ciências humanas (HACKING, 1981). Medir tornava-se a tarefa crucial do cientista e a base para o fazer científico das ciências sociais, defendida pelo Positivismo. Por meio das estatísticas, da compilação dos registros individuais, podem-se encontrar as “leis gerais da sociedade”. A complexidade da vida humana e das relações sociais passava a ser codificada em números e comparada em tabelas, censos e gráficos. “O social poderia e deveria ser visto como coisa e, se não fosse coisa, deveria ser coisificado, ou seja, reduzido a fatores visíveis, observáveis, independente e separado do sujeito” (SENRA, p. 37).

Além das taxas de nascimento e mortalidade, passou-se a contar e catalogar os comportamentos desviantes da sociedade, como casos de crime e suicídio. O social, considerado externo e independente da ação humana por Auguste Comte e, posteriormente, por Émile Durkheim, passa a ser visto como verificável através experiência e da observação. Assim como no método das ciências naturais, sujeito (observador) e objeto (observado) se separam: era necessário encontrar as leis da sociedade, externas e acima dos indivíduos, que regessem o comportamento humano, de modo a distinguir as condutas normais e os desvios da sociedade. Além de medir e possibilitar a intervenção, os números adquiriam um caráter normativo, passando a estabelecer um padrão, a determinar o que é desejável para o

---

<sup>19</sup> Senra destaca que havia diferenças entre a academia alemã (*Statistik*) e a aritmética política britânica. Enquanto o primeiro tinha pretensão de se tornar um campo da ciência, o último visava à aplicação prática dos dados obtidos. “Uma coisa eram as estatísticas, outra coisa era a estatística (a ciência estatística); pois essa confusão irá atravessar o longo século XIX, e só terá fim ao final do curto século XX.” (p. 78).

indivíduo, o dever-ser. A partir da quantificação, da codificação das ações humanas, chegava-se ao “Homem Médio”<sup>20</sup>. Não é a toa que um dos nomes dados às estatísticas neste período, em especial na França, é “ciência moral”: a ciência dos desvios, dos crimes, das condenações judiciais, dos suicídios, da prostituição e do divórcio (HACKING 1991, p. 182).

Em sua obra “O Suicídio”, Durkheim apresenta inúmeras tabelas sobre as taxas de suicídio e as relaciona com as taxas de “loucura”, de “alienação”, de características físicas e raciais e, inclusive, de fatos cósmicos (latitude, temperatura e estações do ano) de diversos países (DURKHEIM, 1897). A busca por uma causalidade do suicídio implicava quantificar diversos componentes do comportamento humano e outras possíveis variáveis externas, e identificar correlações entre elas. Por meio deste método, estabelecia-se o que seria considerado “normalidade” e o que seria considerado “patológico” (HACKING, 1991, p. 183). Até mesmo o amor passa a ser quantificado: o fundador da psicologia moderna, William Wundt, argumentava, por volta da década de 1860, que as estatísticas poderiam provar que há leis para o amor, assim como há para qualquer outro fenômeno humano (Idem, p. 182).

Acompanhando a numerização da vida humana, os Estados passam a requisitar cada vez mais dados sobre sua população. Novas informações são demandadas; outros tipos de pessoas são contados nos registros oficiais, a depender das problemáticas que se apresentavam para a “arte de governar”. Exemplo disto é o censo estadunidense, previsto por sua Constituição para ser realizado a cada dez anos: se, primeiramente, só quatro perguntas eram feitas, em 1870, esta quantidade passou para 156 e, em 1880, para 13.100 (HACKING, 1981, p. 183). Manter um censo periódico era importante para verificar os impactos das ações do Estado. Números e dados estatísticos conferiam legitimidade ao “bom governo”: “governar legitimamente não era mais governar à mercê das opiniões, mas governar *à luz dos fatos*” (ROSE, 1991).

Também neste século, parte como resposta à “avalanche dos números”, parte como constituinte deste processo, foram fundadas as sociedades e os congressos internacionais de estatística. A Royal Statistical Society, fundada em 1835, tinha como propósito organizar e publicar os fatos relativos à sociedade e torná-los princípios balizadores da atuação estatal (SENRA, p. 46). Os nove Congressos Internacionais realizados ao longo do século contribuíram para a consolidação da estatística como disciplina, para a centralização do fazer

---

<sup>20</sup> Teoria de Adolphe Quetelet, estatístico belga, considerado um dos fundadores das estatísticas sociais. A “Teoria do homem médio”, apresentada na obra *Sur l’homme et le développement de ses facultés* (1835), previa um comportamento ideal, regido por leis universais assim como as leis da natureza, as quais poderiam ser identificadas por meio de extensas pesquisas e observações (HACKING, 2002).

estatístico em órgãos criados pelos Estados e para a formação do profissional especialista na elaboração de estatísticas. Com a fundação do International Statistic Institute, em 1885, um corpo técnico foi estabelecido: a representação passa a ser individual e a preocupação com o método se sobpõe à preocupação com a elaboração das estatísticas (p. 86). Tinha-se, portanto, assentado uma das premissas do fazer científico: a constituição de um órgão técnico, isolado de interferências políticas e subjetivas, com conhecimento específico e objetivo.

Por meio dos processos imbricados entre fazer números, fazer ciência e fazer Estado, o mundo tornava-se crescentemente numérico, legível, transportável e moldável a partir dos centros. Ao adentrar o século XX, os números e as estatísticas eram parte inquestionável do fazer estatal, incorporados na burocracia administrativa, aprimorados pelo desenvolvimento das tecnologias de informação, formalizados e propagados por órgãos técnicos específicos. Com o desenvolvimento das organizações internacionais e dos processos de contabilidade e auditoria, os números se institucionalizam como normativas: padrões a serem seguidos, condutas a serem corrigidas, metas a serem alcançadas. Progressivamente, o fazer estatístico deixa de ser prerrogativa do Estado, permitindo o surgimento de uma indústria global de organizações e tecnologias de auditoria e mensuração.

Quantificar, medir, codificar, agregar, simplificar, padronizar, prever, ordenar e intervir constituem técnicas por meio das quais o Estado, através dos números, lê seus domínios, decide onde e como intervir, avalia os impactos de sua ação. Ainda que esse processo crescentemente envolva outros atores (instituições, empresas, organizações internacionais e da sociedade civil) – em um processo que Foucault denomina de “governamentalidade”<sup>21</sup> –, é por meio do Estado e através dele que os números se constituem prioritariamente como instrumentos de poder e de controle a distância.

O próximo capítulo buscará ilustrar, por meio da descrição do Cadastro Único, a tradução das múltiplas e complexas realidades em números e bases de dados – “móveis imutáveis” – que serão transportados para Brasília e de lá, cruzados, comparados, verificados, auditados. Antes de prosseguirmos à abertura de outra caixa-preta, que não será mais leve ou fluida que as caixas-pretas até aqui violadas, saiamos por um momento das salas climatizadas

---

<sup>21</sup> “Por ‘governamentalidade’ entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber, a economia política, e por instrumento técnico essencial, os dispositivos de segurança.” (FOUCAULT, 2008, p. 143).

de Brasília, onde acontecia a reunião que deu início a este capítulo, e, com o *zoom*, entremos nos pontos amarelos que nos eram mostrados<sup>22</sup>.

### *A expedição, o caminho de ida. A estratégia de Busca Ativa do Governo Federal*

Após sete horas de viagem, o barco aportava em uma comunidade ribeirinha às margens do rio Amazonas. Já tinha amanhecido há algumas horas e, de longe, conseguíamos avistar a escola da comunidade, onde seria realizado o cadastramento, na frente da qual uma fila de pessoas aguardava nossa chegada. O barco, uma “gaiola”, típica embarcação da região, transportava a equipe do Cadastro Único do município de Alenquer, além de assistentes sociais e representantes do Governo Federal. Minutos depois, enquanto preparávamos as caixas com os formulários verdes, canetas, senhas para fila, carimbos e cartazes, dois barcos pequenos atracam ao nosso lado, com cerca de seis a oito pessoas cada, protegidas do sol por alguns guarda-chuvas que traziam consigo. Eram pessoas que tinham vindo de outras comunidades, para se cadastrarem nos programas Bolsa Família e Bolsa Verde, e se somariam à multidão que se formava.

Um pedaço de madeira ligava a embarcação à terra firme. Carregando pesadas caixas, a equipe tentava se equilibrar na pinguela (figura 01): era o “Estado chegando onde a pobreza está” – lema do Plano Brasil Sem Miséria<sup>23</sup>, carro-chefe do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff –, incorporado nos corpos das cadastradoras e funcionárias do governo; materializado nos cadernos verdes, nas listas, carimbos e canetas. Todos cumprindo a missão que fora dada: “localizar os invisíveis”, incluir as populações “extremamente pobres” nos programas sociais do Governo Federal, registrá-las no Cadastro Único e conceder a elas direitos e benefícios.

---

<sup>22</sup> A confusão entre o Censo Extrativista e o programa de Busca Ativa é um recurso literário para descrever os processos de formação do conhecimento do Estado sobre os seus cidadãos. No entanto, os dois programas se relacionam, visto que o Programa Bolsa Verde, cujo cadastro demandou a ação de Busca Ativa descrita, também deixou clara a necessidade de um registro atualizado sobre as populações que habitavam as Unidades de Conservação – levando à formulação e à implementação do Censo Extrativista. São, portanto, processos diferentes, mas inter-relacionados.

<sup>23</sup> O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011, visava erradicar a “extrema pobreza” no país até o final de primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff. O plano envolvia um conjunto de programas e ações voltados ao atendimento de um público específico, os “extremamente pobres” – naquele momento, pessoas com renda igual ou inferior a 77 reais por mês. Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o BSM envolveu 22 ministérios e a parceria de outros entes federados (estados e municípios), da sociedade civil e do setor privado.



FIGURA 01 – Equipe do Cadastro Único chega à comunidade ribeirinha  
FONTE: registrada pela própria autora, 2013.

Um barco aporta na margem de um rio, e dele desembarcam representantes do Estado com o objetivo de destrinçar a realidade do outro lado, as vidas que lá existem. Uma cena tão ou mais icônica do que o barco que desaparece de vista no horizonte e abandona Malinowski nas ilhas do Pacífico entre os Trobriandeses. De dentro do barco, o Estado, nós. De fora, os outros, o desconhecido, o mundo a ser conquistado. Entre nós e os outros, o imperativo: “Ide!”. Esta é uma imagem que permeia nosso imaginário e que invoca o passado-ainda-presente colonialista. Conhecer o mundo lá fora, tornar a outra realidade legível, transporta-la e classificá-la são processos e premissas que fizeram parte da formação do Estado-nação e da ciência ocidental e que permeiam o nosso modo de conhecer o mundo. Voltarei a este ponto mais adiante.

Por ora, vamos nos ater a alguns detalhes da cena descrita acima, quais sejam: uma gaiola, na região Norte do Brasil, aporta em uma comunidade ribeirinha, levando a equipe de cadastramento municipal para registro no Cadastro Único e posterior inclusão nos Programas Bolsa Família e Bolsa Verde. Esta cena se repetiu algumas vezes durante o ano de 2013. Neste mesmo formato, foram realizados nove mutirões de cadastramento em 27 municípios do Estado do Pará, coordenados pelo Governo Federal (MDS, MMA e INCRA), com apoio das prefeituras, atendendo mais de 40 mil famílias (CABRAL *et al.*, 2014). Os mutirões faziam parte da estratégia de Busca Ativa, uma ação do Plano Brasil Sem Miséria, que visava

localizar mais de 1 milhão<sup>24</sup> de famílias sem acesso aos serviços públicos, registrá-las no Cadastro Único e incluí-las nos programas sociais do Governo Federal. Na ocasião do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011, a então Ministra do Desenvolvimento Social, Teresa Campello, anunciava:

Com o Busca Ativa, não é o pobre correndo atrás da ajuda do Estado. É o Estado chegando onde o pobre está. A Busca Ativa vai atrás da parcela esquecida dos extremamente pobres. (...). Assim, uma das tarefas centrais do Busca Ativa será ter todos, todos os 16,2 milhões de brasileiros extremamente pobres no Cadastro Único, assim como nos demais programas sociais. Com esta nova ferramenta, e os dados do Censo 2010, teremos condições de identificar quem são e onde está a maioria dos extremamente pobres e, desta forma, poderemos ampliar a oferta de políticas públicas e de oportunidades sociais e econômicas. Para o Brasil Sem Miséria, esses brasileiros não são apenas uma estatística. O Plano irá considerar cada família com nome e endereço, quais são suas necessidades, quais são suas vulnerabilidades, quantos são, se têm água ou não têm, têm luz, quantos são idosos, quantas crianças estão na escola, onde são referenciados. (Grifos meus).<sup>25</sup>

A fala da Ministra era corroborada pelo discurso da Presidenta:

Nós não mais vamos esperar que os pobres corram atrás do Estado brasileiro. O Estado brasileiro deve correr atrás da miséria e dos pobres deste país. (...) Em vez de obrigar a população pobre a correr desesperada para procurar ajuda, nós vamos mudar. Com esse compromisso, nós vamos mudar. Nós vamos, a partir de agora, através do cadastro, através de todos os elementos, buscar incluir de forma ativa e sistemática. O Brasil sem Miséria é, pois, o Estado brasileiro chegando, o Estado brasileiro dizendo que está pronto para combater a pobreza.<sup>26</sup>

Estavam, pois, lançados os imperativos: identificar, cadastrar, incluir. Expressões como “localizar”, “encontrar”, “invisíveis ao Estado” fizeram-se comuns nos documentos e discursos oficiais relativos à Busca Ativa. Essa estratégia fora apresentada como uma

---

<sup>24</sup> Em dezembro de 2013, a meta fora alcançada e estendida para 1,5 milhão até o final de 2014.

<sup>25</sup> Discurso da Ministra Tereza Campello, disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=6LhLXhI9oE> >, transcrito pela autora. Acesso em 22 de março de 2017.

<sup>26</sup> Discurso da Presidenta Dilma Rousseff, disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-do-plano-de-superacao-da-extrema-pobreza-2013-brasil-sem-miseria>. Acesso em 22 de março de 2017.

inovação na ação do combate à pobreza: o Estado passava a ter uma postura ativa, ir ao encontro dos seus cidadãos mais vulneráveis; era o Estado chegando “onde a pobreza está”.

De Brasília, cruzam-se os dados de diferentes registros e bases de dados, identifica-se um público específico e parte-se para a ação, que pode ser desde a criação de uma nova política pública até a expansão ou a redução de um programa já existente. Nesses anos como servidora pública, lembro-me de discussões relativas à Busca Ativa com vistas a diversos objetivos: localizar as crianças que estão fora da escola, identificar famílias em situação de insegurança alimentar, mapear famílias em situação de vulnerabilidade social em determinado território, entre outros. Assim, para além do registro no Cadastro Único, a Busca Ativa envolve ações de inclusão em programas sociais e de acesso a serviços, tais como saúde, educação, trabalho e assistência social das famílias que já estão registradas no Cadastro<sup>27</sup>. Localiza-se para conhecer, conhece-se para intervir.

Imbuída dessa retórica de “localizar os invisíveis”, “levar o Estado àqueles que mais precisam”, há uma categorização que classifica as pessoas consideradas “extremamente pobres” em duas categorias: aquelas “de dentro” – conhecidas pelo Estado, ou seja, registradas no Cadastro Único, no Programa Bolsa Família e outros programas sociais, e com aspectos da vida monitorados pelos diversos sistemas informatizados relativos a estes programas – e aquelas “de fora”, que, apesar de estimadas nos censos oficiais, não eram identificadas no CadÚnico. Como disse a presidenta, “é necessário encontrá-los”. Esse encontro se daria mediado por cadastradores, sistemas, cadernos verdes, formulários. Após o encontro físico, os números e códigos que destrinçavam as vivências relatadas seriam inseridos em sistemas *online* até chegar às mesas das gestoras de Brasília, em forma de dados estatísticos, tabelas e gráficos a serem utilizados conforme fosse necessário para a definição de novas formas – políticas públicas, ações e programas – de intervenção estatal.

A complexa rede do Cadastro Único será mais detalhadamente descrita no capítulo 2. Por ora, voltemos à cena das cadastradoras que desembarcam. Dessa vez, porém, vamos retomar não a cena específica do mutirão de Busca Ativa, mas a imagem simbólica que nos é evocada quando pensamos em um barco que aporta em um local desconhecido por sua tripulação, com a missão de conhecer o “outro” que naquela localidade habita. Registrar, conhecer, contar, traduzir, para depois, nos cadernos verdes, transportar as vivências codificadas para o centro. Esta imagem assemelha-se à descrita por Latour em “A Ciência em

---

<sup>27</sup> Fonte: < <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/busca-ativa/busca-ativa>> Acesso em 10 de maio de 2017.

Ação” (LATOURE, 2011): a chegada da missão exploratória do capitão Lapérouse, em 1787, num lugar desconhecido do leste do Pacífico, cujo mapa que levava consigo da França indicava como “Sacalina”. A missão tinha como objetivo construir mapas; colher amostras botânicas e animais; fazer anotações sobre a cultura, sistema político e economia dos nativos, enfim, extrair deste local desconhecido o máximo de conhecimento possível em um curto espaço de tempo. Neste local, ficaram apenas um dia, “porque o interesse que têm pelo lugar é menor do que o interesse em levá-lo de volta, primeiro para o navio, depois para Versalhes” (p. 338).

Com relação aos que tinham enviado Lapérouse e sua tripulação para tão longe, estes não estavam tão interessados na volta quanto na possibilidade de mandar outras frotas depois:

Se Lapérouse tiver sucesso em sua missão, o próximo navio saberá, antes de avistar terra, se Sacalina é uma península ou uma ilha, a profundidade do estreito, quais os ventos dominantes, quais os costumes, os recursos e a cultura dos nativos. Em 17 de julho de 1787, Lapérouse é mais fraco que seus informantes; não sabe qual a forma da terra, não sabe aonde ir; está à mercê de seus guias. Dez anos depois, em 5 de novembro de 1797, o navio inglês Neptuna, aportando de novo na mesma baía, estará muito mais forte que os nativos, pois a bordo terão mapas, descrições, livros de bordo, instruções náuticas - graças aos quais, só para começar, eles já saberão que aquela é a “mesma” baía. Para o novo navegador que entrar na baía, as características mais importantes da terra estarão sendo vistas pela segunda vez – a primeira vez foi quando, em Londres, ele leu os cadernos de notas de Lapérouse e estudou os mapas traçados a partir dos dados trazidos por De Lesseps a Versalhes. (p. 338-339).

Por meio da descrição destes sucessivos encontros, Latour descreve o processo de acumulação inerente à formação do conhecimento. A cada volta, mais elementos são transportados e reunidos em um centro, que agrega informações não apenas sobre Sacalina, mas sobre diversos lugares do mundo. A cada expedição, Sacalina torna-se mais conhecida pelos estrangeiros. Por mais que os nativos estivessem em Sacalina há milhares de anos e conhecessem cada metro de seu território, o ir e vir das missões exploratórias, os equipamentos utilizados e constantemente aprimorados, a possibilidade de enviar missões semelhantes a outros lugares faziam aumentar a assimetria entre os estrangeiros e nativos, terminando hoje

(...) em uma relação desproporcional entre os que estão equipados com satélites capazes de detectar “locais” em mapas de computador sem nem mesmo saírem do ar condicionado de suas salas em Houston e os inermes nativos que nem sequer veem os satélites a passar-lhes por cima de suas cabeças. (p. 344).

Graças a este ciclo de acumulação, um ponto vai aos poucos se tornando um centro – as centrais de cálculo –, que acumula traçados do mundo exterior, tornando todos os aspectos das múltiplas e complexas realidades “lá fora” inscrições familiares, finitas e próximas. Retomando o conceito de informação de Latour como “aquilo o que é possível trazer de uma expedição”, por meio de inscrições transportáveis, estáveis e combináveis, os “móveis imutáveis”, os centros acumulam os conhecimentos locais e, mediante métodos de simplificação, redução e agregação, geram conhecimento no interior das instituições. Assim, diferentes espaços e diferentes tempos podem ser produzidos no interior das redes construídas para mobilizar, acumular e recombinar o mundo (p. 356), possibilitando ao centro agir à distância e dominar, por meio da expansão destas redes, a periferia. O mundo se torna legível: em um processo que Latour denomina de “metrologia”, o mundo “de fora” é transcrito para o “de dentro”, adquirindo as mesmas formas das inscrições do centro. Torna-se um mundo de papel, um ponto amarelo, uma chave de cruzamento.

\*\*\*

Depois de um dia cansativo, os cadastradores retornam com as caixas de papelão ao barco. A tarefa estava cumprida: os cadernos verdes continham as vidas transcritas daquela comunidade, que seriam transportadas até Brasília. As próximas linhas vão narrar dois processos, a montante e a jusante desse encontro. No segundo capítulo, busco descrever o que é o Cadastro Único, como os cadernos verdes foram formulados, como foram estabelecidas as categorias, as definições, enfim, os móveis imutáveis que formam a rede do Cadastro Único. Pretendo discutir como se dão os processos de seleção, codificação, classificação, padronização e agregação das vivências complexas em códigos binários e quais controvérsias estiveram envolvidas na definição desses processos. No terceiro capítulo, intentarei apresentar o que é feito com os números, “móveis imutáveis”, que chegam ao centro, a Brasília: os processos de averiguação cadastral e auditorias por meio de cruzamentos de base de dados.

## Capítulo 2: De Pessoas a Números

Nos últimos meses de escrita desta dissertação, precisei retornar temporariamente ao Ministério do Desenvolvimento Social para pleitear uma licença de afastamento. Como a Secretaria onde eu tinha trabalhado até o ano anterior (SESEP) estava passando por um momento de transição, fui lotada na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), na coordenação que acompanha o Programa Cisternas<sup>28</sup>. Ao ser apresentada aos meus superiores, informei-lhes sobre meu horário reduzido de trabalho, porquanto me achava em processo de escrita do mestrado em antropologia, e logo fui questionada sobre o tema. Respondi que “era, basicamente, sobre cruzamentos de base de dados do governo”; sob os olhares curiosos, dado o assunto não tão óbvio para a antropologia, comecei a me explicar, quando fui logo interrompida: “que bom, nós estamos precisando exatamente de alguém que saiba mexer com base de dados por aqui”.

Engoli em seco. Não era bem isso o que eu queria dizer. Eu escrevo sobre cruzamento de base de dados, mas não sou eu quem realizo estes procedimentos. Esta dissertação não conterá nenhuma análise econométrica ou gráficos estatísticos para comprovar ou refutar uma hipótese. Mesmo trabalhando com o Plano Brasil Sem Miséria por três anos, que foi a área responsável por consolidar o uso do Cadastro Único como instrumento de seleção do público-alvo para os programas do Plano e o monitoramento dos resultados, nunca precisei realizar os cruzamentos, nem ao menos compilar o resultado destes. Contávamos, em nossa equipe, com um excelente cientista da computação, que resolvia com admirável rapidez e precisão todas as demandas referentes a análise e cruzamento de dados – a quem chamávamos de “mago”. Com sua magia impressionante, ele transformava as indigestas e complexas bases em belos *slides* de *PowerPoint* orgulhosamente apresentados pela ministra em eventos ou pela equipe nas mesas das salas de situação<sup>29</sup>. Não havia dúvida da precisão dos resultados; ele cumpria os procedimentos necessários para garantir que não houvesse erros no processo (limpeza das bases, identificação de chaves de cruzamento), sabia relatar-nos todas as etapas cumpridas e questionava de modo incisivo quando os resultados advindos de outras áreas não pareciam ser

---

<sup>28</sup> O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e de Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas) tem como objetivo a construção de cisternas e outras tecnologias sociais de baixo custo em residências de famílias de baixa renda. Mais informações disponíveis em <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>>. Acesso em 22 de junho de 2017.

<sup>29</sup> Salas de situação eram um dos principais meios de coordenação do Plano Brasil Sem Miséria. Nestas, os diversos órgãos envolvidos em uma política pública ou em um tema reuniam-se periodicamente para apresentar resultados das ações, discutir gargalos e possíveis soluções, definir metas e monitorá-las (COSTA; FALCÃO, 2014a).

fidedignos. Tínhamos nosso oráculo a consultar sempre que precisávamos. Logo, ainda que eu me interessasse pelos efeitos desta magia, eu não tinha de me envolver diretamente na preparação dos feitiços. Até agora.

Com o fim do Plano, não havia mais uma área responsável pelo monitoramento das políticas públicas e programas do Ministério. Com exceção da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), que tem uma equipe técnica responsável pela gestão dos dados do Cadastro Único, as outras secretarias teriam de aprender a lidar com as bases de dados de seus programas, se não quisessem esperar pelos cruzamentos feitos pela SENARC quando requisitada; tais processos acabam levando alguns meses devido à alta demanda. Foi o resultado de um destes cruzamentos que, por obra do acaso, caiu em minhas mãos no momento em que eu escrevia esta dissertação. Coisas de magia. Observação participante *stricto sensu*.

Coube-me, então, a missão de analisar os resultados do cruzamento e estimar a demanda nacional para a construção de cisternas. Minha tarefa era descobrir quantas pessoas, por município, cumprem com os seguintes critérios: não têm acesso à água por meio da rede pública; residem em área rural; estão registradas no Cadastro Único e ainda não receberam cisternas por meio do Programa. A SENARC tinha cruzado a base de dados do Programa Cisternas com o Cadastro Único, e nos enviara a base das pessoas registradas no Cadastro Único, mas não encontradas nas bases do Programa Cisternas, e que se enquadravam no perfil acima mencionado. Eu deveria analisar este resultado para saber quantas pessoas no Brasil ainda não tinham acesso à água, dado que seria usado posteriormente na barganha por recursos orçamentários.

A última demanda por cisternas tinha sido estimada no ano passado, ainda pela equipe do Brasil Sem Miséria. Li as notas técnicas que explicavam os cálculos realizados, instalei o *software* de análise de dados no meu computador pessoal (para evitar os entraves burocráticos necessários para a autorização de instalação de programas nos computadores “oficiais”, muitas vezes com memória de armazenamento insuficiente para analisar grandes bases), baixei o manual de usuário e assisti a alguns tutoriais no *Youtube*. Eu até tivera no passado uma aula sobre o *software*, mas, por sempre contar com o “mago” das estatísticas, havia me esquecido das receitas do feitiço.

A base era uma tabela, composta por mais de 11 milhões de “casos”, dispostos em linhas, cada qual correspondendo a uma pessoa. As 29 categorias de dados, as “variáveis”,

estavam dispostas nas colunas. Na intersecção das linhas com as colunas, as células com os dados, que poderiam ser nominais (nome da pessoa), datas (de nascimento, de registro no cadastro e de atualização) ou números (código familiar, código do município e códigos para cada resposta dada às variáveis). Esta tabela era parte dos dados do Cadastro Único: a equipe da SENARC já tinha excluído da base do Cadastro as pessoas residentes em áreas urbanas; com acesso à rede pública de abastecimento de água; e as que haviam sido localizadas nas bases do Programa Cisternas. Além disso, as 29 variáveis eram apenas as que compunham os dados solicitados pela SESAN por ofício.

Entre os dados, apenas duas variáveis, referentes ao nome da pessoa e ao nome do responsável familiar, estavam em formato de texto, por extenso; três variáveis eram em formato de data, e as outras, eram números: código da família, código do município (seguindo o padrão do IBGE), Número de Identificação Social<sup>30</sup>, número do CPF; e o restante, números que correspondiam a uma única resposta, de múltipla escolha, a uma determinada pergunta. Para ler os dados e saber o que cada número representava, era preciso consultar o “Dicionário de Variáveis do Cadastro Único”. Foi por meio deste dicionário que eu descobri que a variável *cod\_abaste\_agua\_domic\_fam* era o dado que me diria como a família obtém água para seu consumo e que os números 1, 2, 3 e 4 corresponderiam a, respectivamente, *rede pública, poço ou nascente, cisterna e outros*.

Por meio dos comandos do *software*, agreguei os dados a partir do código familiar, de modo a juntar todas as pessoas de uma mesma família em um “caso”, e apliquei os filtros descritos nas notas técnicas para selecionar as famílias que cumprem com os critérios do programa. O total foi muito maior do que esperado, 50% a mais do que a demanda de dois anos atrás, registrada na nota técnica. “Esse dado está errado”, disse meu chefe, alegando que, por termos entregado quase 100 mil cisternas nesse período, o valor deveria ser menor do que o valor de 2015. “Vá atrás desse número”, foi a ordem que recebi.

Releio as receitas, sigo as instruções, o passo a passo, mas, na hora do *click*, o feitiço não acontece. Deve ser problema meu, aprendiz de feiticeira, penso. Refaço algumas vezes o trabalho e o número esperado teima em se manter oculto. Ligo para o mago, que já não trabalhava mais no ministério, e ele me dá algumas pistas do que pode ter acontecido para que a magia não desse certo. A solução foi marcar um encontro com a equipe da SENARC que fez o cruzamento e tentar desvendar o mistério, refazendo o feitiço na frente dos feiticeiros,

---

<sup>30</sup> Descrevei este número adiante, na subseção “Cadastrar números, fazer pessoas” deste capítulo.

após o qual eles me abençoaram em meu ofício de aprendiz: meus comandos estavam corretos. Voltamos, portanto, ao feitiço inicial, o cruzamento de dados para descobrir o que deu errado. Seguindo as pistas do mago, desvendamos o enigma: ao realizar o cruzamento, o comando dado fora para excluir da base apenas as pessoas cujo nome constava na base do Programa Cisternas, e não toda a sua família. Assim, os outros membros da família no CadÚnico continuariam identificados como pessoas que não receberam cisternas, por mais que a cisterna estivesse bem ali, no seu quintal.

O resultado do cruzamento não era um retrato fiel da realidade. Na receita de como fazer o cruzamento dar certo, um passo foi pulado: o de excluir todos os casos com o mesmo “código familiar” quando pelo menos um membro da família constasse na base do Programa Cisternas. Refeito o feitiço, o esperado número oculto se revela. Finalmente podemos saber quantas pessoas não têm acesso à água no Brasil e podemos planejar onde, quando e com quais recursos atuaremos.

\*\*\*

Optei por começar este capítulo narrando esta experiência por alguns motivos. Primeiro, porque ainda que tenha sido minha primeira experiência direta com análise de base de dados, observei situações semelhantes algumas vezes em outras ocasiões, em apresentações dos resultados de cruzamentos. Quando algum dado não parecia se assemelhar com a realidade ou quando divergia significativamente de outros dados oficiais, a suspeita de que ocorrera algum erro no processo de cruzamento era levantada. O dado só seria tido como confiável se vários outros testes fossem realizados, de modo a minimizar as margens de erro. Além disso, por mais que eu não vá me deter nas discussões etnográficas sobre feitiçaria e magia ou sobre as similitudes entre o fazer científico ocidental e o conhecimento tradicional, a analogia entre Estado e bruxaria tem permeado discussões com colegas antropólogas do GESTA, grupo de estudos do qual faço parte, e esta será uma analogia que retornará algumas vezes neste capítulo. Outro motivo é que comparar tecnologia e magia não é novidade ou exclusividade da antropologia, pois é recorrente tanto nos corredores da burocracia como no senso comum: chamávamos nosso colega de “mago” justamente por não entendermos nada dos processos que eram utilizados para chegar aos resultados apresentados no *PowerPoint*; para nós, não especialistas, era uma forma de ocultismo.

Entretanto, a principal razão por eu ter escolhido este acontecimento para dar início ao capítulo está na ordem proferida pelo meu chefe: “Vá atrás dos números”. Nesta parte, eu proponho abrir a caixa-preta do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, um cadastro do Estado brasileiro sobre a população de baixa renda, que é, ao mesmo tempo, o principal instrumento para a seleção e a inclusão desta população em programas sociais e uma imensa base de dados para uso do Governo Federal, para o planejamento, monitoramento e avaliação de suas ações. Com (muitas) informações sobre mais de 81 milhões de pessoas, o CadÚnico é um sistema complexo, composto por diversos elementos, como normativas, formulários, critérios, instituições, modo de governança, sistemas, programas, pessoas (beneficiárias, gestoras, cadastradoras) – elementos humanos e não humanos que não só o constituem, mas também são, por ele, constituídos.

Decidir por onde começar a abrir esta caixa-preta não é tarefa fácil, dadas as complexas e múltiplas realidades mobilizadas (MOL, 1999). Naquele momento, o Cadastro era para mim uma tabela, um emaranhado de códigos que escondiam o número que eu precisava encontrar. Para a equipe da SENARC, era uma base de dados mais legível, visto que estes cruzamentos são parte de sua rotina de trabalho – diferentemente de mim, eles sabem qual o significado de cada variável e como aplicar os comandos para extrair os dados requisitados. Para os gestores que discutiam o “pente-fino”, o Cadastro era dado em forma de gráficos, tabelas e porcentagens, que deveriam ser verificados para assegurar que ele correspondia à realidade. Da mesma forma, para o cadastrador no município, o Cadastro poderia ser o formulário, o Caderno Verde, ou o sistema *online* no qual ele insere as informações da entrevista. Para a pessoa entrevistada, talvez o meio que permitirá que ela receba ou continue recebendo os valores do Bolsa Família.

Procurar o número oculto na enorme confusão de números e códigos não era muito diferente da tarefa que eu tinha me proposto neste capítulo, de descrever o Cadastro Único. Tanto esta base de dados, já materializada em meu computador, quanto todos os processos, atores e materialidades que tinham permitido que esta base chegasse até mim, apresentavam-se como mundos “complexos e bagunçados” (LAW, 2006). Em ambas as situações, tentar ordenar a bagunça implica, necessariamente, seleções e exclusões: no primeiro caso, era necessário subtrair todas as pessoas e variáveis que não são relevantes ou que não se encaixam a fim de se estimar a demanda para um programa. No segundo, a presença de uma narrativa específica sobre o Cadastro implica, necessariamente, a ausência de todas as outras

múltiplas realidades (LAW, 2006; MOL, 1999) que, justamente por serem múltiplas e por serem realidades – no plural –, não são apreensíveis em sua totalidade nestas folhas de papel.

“Vá atrás do número”. A ordem dada para a análise dos dados martelava em minha cabeça enquanto eu deixava o escritório e seguia para a biblioteca, para imergir nos textos acadêmicos sobre o Cadastro Único. Desligar a chave “trabalho” para a chave “estudo” não é tarefa automática, mas neste caso será que era mesmo preciso? Na agonia que antecede o começo de qualquer capítulo, esta ordem me cai como um conselho, que já deveria ser óbvio. “Ir atrás dos números”. Talvez um caminho possível, interessante e coerente para seguir nestes dois próximos capítulos.

Dessa forma, pretendo apresentar o Cadastro Único em dois processos: “de pessoas a números” e “de números a pessoas”. Neste capítulo, buscarei descrever o que compõe o Cadastro Único atualmente; quais são os conceitos e critérios de classificação e seleção de beneficiários utilizados; como estes foram definidos e quais foram ou são algumas das disputas e controvérsias envolvidas nesse processo; como é o formulário e as entrevistas de cadastro, enfim, como as pessoas se tornaram e se tornam números na mesa de uma gestora. No terceiro capítulo, “de números a pessoas”, pretendo descrever o que se faz com o cadastro quando este chega a Brasília: os processos de averiguação cadastral, a seleção de beneficiárias, as auditorias e o cruzamento de base de dados. No entanto, antes de voltar ao fim do capítulo anterior para ir atrás dos números que estavam sendo colhidos pelos entrevistadores que desembarcavam nas margens do rio Amazonas, proponho esperar mais um pouquinho enquanto nos detemos em outra viagem. Afinal, “esperar mais um pouquinho” não é um pedido raro na lida com o Estado.

### *Teoria do Ator-Rede: alguns empréstimos*

Descrever este processo em números pode se tornar uma tarefa um tanto maçante, ainda mais se considerarmos que este texto é uma dissertação de antropologia e, portanto, não se pretende um texto a ser lido por acadêmicos da área de políticas públicas ou economia. Como disse um colega do GESTA, enquanto discutíamos uma das primeiras versões deste texto, “números para antropólogos podem ser algo repulsivo”. De fato, em minha busca por textos sobre números e antropologia – e aqui considero a noção estrita da disciplina – encontrei poucas referências, a maioria relativa a processos de auditoria (envolvendo noções

de *accountability*, criação de *rankings*, modos de medir e comparar performances, individuais ou coletivas<sup>31</sup>) ou aos processos mentais e cognitivos que levam várias culturas distintas a fazer uso de números e criar medidas para quantificar diversos aspectos de sua realidade (CRUMP, 1992). Ainda que eu faça uso de algumas das reflexões deste primeiro grupo, creio que esta literatura ainda não é suficiente para as discussões que aqui apresento. Como uma saída política e estética, portanto, faço alguns empréstimos da sociologia da ciência e dos estudos da ciência e da tecnologia (*Science and technology studies*), em especial da Teoria do Ator-Rede de Bruno Latour, Michel Callon e John Law, para delinear esta narrativa.

Segundo Latour, a Teoria do Ator-Rede (doravante ANT, sigla para o nome da teoria em inglês, *Actor-Network Theory*) surgiu da necessidade de uma nova teoria social que fosse capaz de analisar os dilemas trazidos pelos estudos da ciência e da tecnologia (LATOURE, 2012). Esta teoria parte do pressuposto de que o que se considera como “social” não é um adjetivo imputado a certo tipo de instituições, relações ou sujeitos, “capaz de lançar luz sobre os aspectos residuais da economia, linguística, psicologia, administração, entre outros” (p. 22), mas um vocábulo que designa uma “série de associações entre elementos heterogêneos” (p. 23). Portanto, não há algo que não seja considerado social, visto que todo tipo de conhecimento é construído por meio de um processo de acúmulo de associações entre materialidades distintas (LATOURE, 2011). O que torna um determinado tipo de conhecimento considerado mais científico ou mais próximo a uma suposta realidade, a um fato, é o número de associações que este processo mobiliza, e não o método utilizado para se chegar a ele<sup>32</sup>. Um acontecimento ou uma afirmação torna-se fato por meio de um longo processo de arregimentação e agregação de aliados, no qual interagem pessoas e outras materialidades (Idem), de modo a superar resistências e se consolidarem como uma “verdade” (LATOURE, 2011, 2012; LAW, 1992).

Neste sentido, um dos principais argumentos da ANT é que os elementos que formam uma rede podem ser tanto humanos como não humanos, sem estabelecer hierarquia ou predominância de uns sobre os outros. A capacidade de agir, estabelecer associações e influenciar os rumos de determinada área do conhecimento não é prerrogativa exclusiva da ação humana, visto que as materialidades – textos, documentos, máquinas, instrumentos,

---

<sup>31</sup> A maioria da literatura com a qual tive contato está no volume 23, 1, do ano de 2015, da revista “Social Anthropology” (ANDERS, 2015; SHORE; WRIGHT, 2015) e no livro “Audit Culture”, organizado por Marilyn Strathern (STRATHERN, 2000).

<sup>32</sup> Esse argumento é resumido no terceiro princípio de Latour: “Nunca somos postos diante da ciência, da tecnologia e da sociedade, mas sim diante de uma gama de *associações* mais fracas e mais fortes; portanto, entender o que são fatos e máquinas é o mesmo que entender o que as pessoas são” (LATOURE, 2011, p. 220).

fórmulas – também têm agência (LATOURE, 2012; LAW, 1992). As interações entre pessoas são mediadas por uma rede de objetos, sendo estes parte integrante dessas relações; estes elementos não podem ser suprimidos sob pena de tornar inexistente o suposto *fiat* humano. Dessa forma, os elementos não humanos participam e moldam as interações, são parte do social. Como afirma Law: “Se os seres humanos formam uma rede social não é porque eles interagem com outros seres humanos. É porque eles interagem com seres humanos *e também* com outra infinidade de outros materiais” (LAW, 1992, p. 382).

É por meio da descrição destas redes de materialidades heterogêneas que se pretende analisar como o poder ou uma ordem são gerados. Diferentemente de outras teorias estruturais, baseadas nas dicotomias micro-macro, indivíduo-sociedade, local-universal, a ANT não faz distinção entre atores e estrutura, por mais que seu nome conduza a esta noção. O foco da ANT está no movimento, nas transformações, nas interações entre os elementos humanos e não humanos que constituem uma rede; esta, no entanto, não forma uma entidade superior, externa, separada. Ator e rede são duas faces do mesmo fenômeno: a noção de “rede” se refere ao resumo de interações por meio de diferentes tipos de dispositivos, inscrições, formas e fórmulas em um lócus prático e local (LATOURE, 1998). Portanto, não há distinção de escala; o que se entende por “social” é uma entidade circulante, sendo tanto o micro quanto o macro efeitos dessas interações (LATOURE, 1998; LAW, 1992). Neste sentido, vale a ressalva de Latour de que a noção de agência implícita na palavra “ator” é distinta do que um ator faz, “é o que provê os atores com suas ações, subjetividade, intencionalidade, moralidade” (p. 18, tradução livre). A agência é, portanto, performativa, ocorrendo por meio de lutas, negociações, trabalhos e custos de estabilização (ONTO; SILVA, 2008).

Para os proponentes da ANT, “interação é tudo o que existe” (LAW, 1992, p. 380). Conhecimento, sociedades, organizações, instituições, equipamentos, máquinas, são todos *efeitos* de redes heterogêneas, de uma multiplicidade de interações sociais e técnicas. São produtos finais de um árduo trabalho em que as partes e pedaços são justapostos numa rede padronizada capaz de superar suas próprias resistências (p. 381). A ciência, portanto, é fruto da junção de materialidades técnicas, sociais, textuais, conceituais e de sua conversão (ou translação/tradução, como utilizado por Latour) em um conjunto de produtos ordenados, considerados “científicos” (Idem).

As questões que a ANT considera relevantes para entender os mecanismos de poder e hierarquia são as seguintes: como alguns tipos de interação foram mais bem-sucedidas em se

estabilizar e se reproduzir; como superaram as resistências e se consolidaram como hegemônicas; como foram padronizadas de modo a gerar efeitos a exemplo de poder, fama, *status*, ordenamentos; enfim, como as redes – que envolvem inúmeras materialidades distintas e complexas – passam a ser vistas como um único ator, *single points actors* (Idem), caixas-pretas (LATOURE, 2011).

Ao reconhecer que a ciência, o conhecimento, um fato são construídos por meio de um longo processo de negociações, disputas e controvérsias inerentes a qualquer relação social, a ANT busca romper com a premissa de que há uma única realidade, externa, a ser descoberta por métodos específicos. A realidade é histórica, cultural e materialmente localizada (MOL, 1999, p. 5); por meio de instrumentos e práticas, interações entre elementos humanos e não humanos, uma realidade é feita e performada, e não observada. Não há, portanto, uma realidade e diversos aspectos desta, mas múltiplas realidades, no plural. Os artefatos, objetos, instrumentos que integram as redes carregam discursos, técnicas, conceitos, significados, enfim, associações que vão criar uma determinada realidade.

Ainda que a ANT tenha surgido no âmbito dos estudos sobre ciência e tecnologia, e tenha sido amplamente aplicada nos estudos sobre organizações e sistemas complexos, apenas recentemente passou a ser inspiradora para os estudos sobre políticas públicas (ONTO; SILVA, 2008). Segundo Onto & Silva (2008), a ANT expande as outras abordagens relacionais sobre políticas públicas, visto que passa a avaliar as políticas de acordo com suas próprias categorias e construções, possibilitando entender como documentos, textos, materialidades podem agregar e transportar discursos e enunciados capazes de viabilizar determinada ação (p. 51). “A ANT enfatiza o papel ativo que as inscrições – modalidades que tornam visíveis e acessíveis as informações – têm na construção de fatos e, portanto, atuam como objetos na constituição das políticas” (Idem).

Ademais, a ANT permite questionar a premissa de que as decisões políticas importantes ocorrem dentro dos limites institucionais; estas são performadas cotidianamente nos lugares onde os elementos envolvidos agem, de forma a conseguir que as visões de mundo se ratifiquem mutuamente. Dessa forma, partindo do pressuposto de que os fatos e a realidade são performados, não é possível falar em distinção entre técnica e política; não há decisões supostamente imparciais, tomadas com base em uma evidência científica, e decisões políticas baseadas em interesses.

A política pública, como modalidade de ação situada, agrega os instrumentos que definem seus objetos à sua própria constituição. Nessa perspectiva, os discursos e objetos produzidos pelos atores não são descolados da realidade. Eles constituem a realidade (ONTO, 2015, p. 53).

Ao tomar empréstimos da ANT para se discutir uma determinada política pública ou um meio de ação do fazer estatal, torna-se imprescindível discutir a agência de artefatos, como documentos, registros, estatísticas, mapas, gráficos. Esses instrumentos tornam-se artefatos que agregam o político e o técnico e passam a constituir e intervir na realidade em que estão inseridos (ONTO, p. 53). “Os artefatos têm suas próprias políticas” (LAW, 1992). Por conseguinte, políticas públicas como o Cadastro Único, o Programa Bolsa Família, as metodologias de registro e averiguação, os cruzamentos de bases de dados, não são apenas fruto de interações humanas e decisões técnicas ou políticas. A partir da ANT, podemos concebê-los como resultados de uma rede de materialidades heterogêneas – pessoas, sistemas, computadores, formulários, documentos, leis, normativas etc. – que constituem realidades múltiplas, sejam as realidades das pessoas consideradas “público-alvo” destas políticas, sejam as realidades dos gestores e técnicas que discutem e decidem sobre eles em seus escritórios.

Conforme apresentado no capítulo anterior, governar à e a distância, decidir e intervir a partir de números pressupõem processos e técnicas de simplificação e redução das realidades em formas que sejam legíveis ao centro. No momento em que as estatísticas chegam à mesa de um gestor, são dados inquestionáveis, caixas-pretas, tomadas como certo (*taken-for-granted*); são efeitos de uma rede de materialidades heterogêneas, com alta capacidade de agregação e grande quantidade de associações, que conseguiu superar as resistências e vencer controvérsias e disputas. Apresentar algumas das materialidades que compõem a rede do Cadastro Único e alguns dos processos de sua expansão que lhe concederam resistência e durabilidade para se configurar hoje como “o principal registro da população de baixa renda do país”, é o objetivo das próximas páginas.

### *Sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*

Antes de prosseguirmos com a nossa narrativa de ida e volta entre números e pessoas, passemos aos modos oficiais de descrever o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família – o que nós, enquanto equipe de cadastramento, caso fôssemos seguir as diretrizes vindas de

Brasília, deveríamos dizer aos que nos questionassem sobre estes programas. Neste momento, alerta ao leitor que algumas dúvidas ficarão em suspenso, já que não pretendo explicar todos os termos apresentados nesta parte. É uma escolha para permitir uma maior fluidez ao texto e conscientemente causar certo estranhamento para quem é “de fora” do meandro burocrático à nossa linguagem, nossos mantras cotidianos<sup>33</sup>.

São os dados do Cadastro Único que vão indicar se uma pessoa é ou não elegível a um programa, e são eles que serão cruzados com outras bases do governo para identificar se há alguma falha na informação ou se os dados condizem, de fato, com a realidade. Tendo em vista que pretendo apresentar no terceiro capítulo alguns dos processos de controle e auditoria do Programa Bolsa Família, por meio dos cruzamentos de bases de dados com os dados do Cadastro, torna-se necessário, portanto, apresentar os critérios deste programa. Estes determinarão se uma pessoa deve ser incluída ou excluída no PBF ou, no caso dos cruzamentos, se a resposta fornecida nas entrevistas está de acordo com os outros dados de que o governo dispõe sobre essa família, se são “condizentes com a realidade”.

Além disso, vale ressaltar que, por ser a “porta de entrada” para o Programa Bolsa Família, o principal programa de transferência de renda do país, torna-se impossível dissociar a descrição do Cadastro Único sem mencionar sua relação com este programa. Ainda que não se confundam, são programas inter-relacionados, interdependentes: enquanto o Programa Bolsa Família é o principal programa “usuário” do Cadastro Único, entre outros trinta, são os dados do cadastro que permitirão, além da seleção das famílias usuárias, o acompanhamento de suas condicionalidades e o monitoramento de suas trajetórias de vida.

Embora o Cadastro tenha sido criado no ano de 2001<sup>34</sup>, sua consolidação só ocorreu de fato com a implementação do Programa Bolsa Família (MDS, 2012), visto que a legislação desse programa definiu o Cadastro como o instrumento de identificação obrigatório e seleção dos seus beneficiários. Esta obrigatoriedade levou ao aumento no número de famílias cadastradas e à necessidade de qualificação das informações. Sendo o Bolsa Família um programa continuamente auditado pelos órgãos de controle e partindo-se da premissa de que a focalização – ou seja, a destinação de um programa ao seu público-alvo, “a quem realmente precisa” – demanda que os dados sejam “de qualidade”, de modo a “refletir a realidade”

---

<sup>33</sup> Em uma das discussões no GESTA, falamos sobre como, muitas vezes, a linguagem do Estado usada e reproduzida por seus representantes parece com mantras, mencionados repetidas vezes, de modo não reflexivo, ininteligível para as pessoas que são de fora, mas que têm sentido e efeito para aqueles que os pronunciam.

<sup>34</sup> Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Revogado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

(voltarei a este ponto mais à frente<sup>35</sup>), o fortalecimento do Programa Bolsa Família pressupõe que o Cadastro seja constantemente revisto e aprimorado. Dessa forma, Cadastro Único e Bolsa Família constituíram-se mutuamente como políticas públicas voltadas para a população de baixa renda do Brasil (DIREITO et al., 2016).

Em que consiste, hoje, o Cadastro Único, segundo os documentos e versões oficiais? De acordo com o Decreto nº 6.135/2007, o CadÚnico é “instrumento de *identificação e caracterização socioeconômica* das famílias brasileiras de *baixa renda*, a ser obrigatoriamente utilizado para *seleção* de beneficiárias e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (art. 2º – grifo meu); “(...) é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos” (art. 2º, § 3º). Segundo esta normativa, o cadastramento é um processo realizado pelos municípios e deve conter informações sobre o domicílio, documentos, escolaridade, participação no mercado de trabalho e renda (art. 6º).

No *site* oficial do MDS, o CadÚnico é apresentado como “um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população”; “o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais”; “uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas pública”. Também se reconhece que o CadÚnico “é mais do que um banco de informações sobre as famílias de baixa renda. Ele abrange procedimentos, tecnologias e sistemas eletrônicos”<sup>36</sup>.

As versões oficiais sobre o Cadastro Único enfatizam seu papel como um *instrumento* do Estado brasileiro com dois principais objetivos: obter informações sobre uma determinada parcela de sua população, as pessoas de baixa renda, de modo a formar uma base de dados para formulação e avaliação de políticas públicas; e selecionar o público-alvo destas políticas, configurando-se como uma “porta de entrada” obrigatória para o acesso a elas. Por meio desse instrumento, objetiva-se tornar a população pobre “visível” ao Estado:

Contudo, observe que o Cadastro Único é muito mais do que apenas uma base de dados. Ele é, acima de tudo, um mecanismo que dá visibilidade à população mais vulnerável, mapeando suas carências e possibilitando a integração de ações de diferentes áreas, em todos os estados e municípios brasileiros, para a sua inclusão

---

<sup>35</sup> Ver página 57 deste capítulo.

<sup>36</sup> Fonte: < <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>. Acesso em 15 de junho de 2017.

social. O Cadastro Único é composto pelos formulários de cadastramento, pela base de dados e pelo sistema informatizado criado para a inclusão e atualização das informações das famílias cadastradas. Todos estes elementos são fundamentais para que o Cadastro Único possa cumprir sua principal missão: a de ser um mapa de identificação da parcela mais pobre e vulnerável da população brasileira, trazendo informações sobre suas principais características socioeconômicas, suas necessidades e potencialidades. (MDS, 2012, grifos meus).

A gestão do Cadastro Único é feita de modo descentralizado, com competências estabelecidas para o Governo Federal, Estados e municípios<sup>37</sup>. O contato direto com as famílias cadastradas se dá por meio dos municípios, que são responsáveis por coletar as informações, identificar áreas onde residem as famílias de baixa renda, realizar entrevistas, registrar os dados no Sistema do Cadastro Único, fazer atualizações e averiguar se os dados informados condizem com a realidade da família, quando houver algum erro ou conflito com outras bases de dados. Para realizar esses procedimentos, é necessária uma equipe do Cadastro Único<sup>38</sup> e um local para a administração e a realização de entrevistas<sup>39</sup>. Atualmente, são 9.500 pontos de atendimento em todos os municípios do país<sup>40</sup>, que podem ser desde estruturas próprias para a equipe do Cadastro, ou estruturas da Rede de Assistência Social (CRAS)<sup>41</sup>, nas quais atuam cerca de 40 mil profissionais (DIREITO et al., 2016).

A coordenação desta rede cabe ao Governo Federal, por meio da SENARC/MDS, que tem como atividades de sua competência: gerenciar, acompanhar e supervisionar a implantação e execução do Cadastro Único; administrar a base de dados; avaliar a qualidade dos dados registrados na base e definir estratégias para seu aperfeiçoamento; expedir normas e diretrizes, entre outras. Salvo algumas exceções<sup>42</sup>, não há comunicação direta entre o Governo

---

<sup>37</sup> Decreto nº 6.135/2007 e Portaria MDS nº 177/2011.

<sup>38</sup> O Manual de Gestão do Cadastro Único recomenda que a equipe do Cadastro Único contenha, ao menos, os seguintes perfis de profissionais: entrevistador, supervisor de campo, assistente social, supervisor do Cadastro, administrador da Rede, digitador, além do gestor do Cadastro Único, que é a pessoa responsável pelo Cadastro no município e o ponto focal para interlocução com os Governos Estaduais e o MDS. A depender do tamanho e das capacidades operacionais do município, um profissional pode desempenhar mais de uma função.

<sup>39</sup> O MDS recomenda que as entrevistas sejam realizadas, preferencialmente, por visita domiciliar, por ser menos custoso à família e permitir que a entrevistadora obtenha dados “mais próximos da realidade”.

<sup>40</sup> Palestra apresentada pelo Secretário Nacional de Renda e Cidadania, Tiago Falcão, na ocasião do lançamento dos projetos “Consulta Cidadão” e “Rede do Cadastro Único”, realizada no Bloco A da Esplanada dos Ministérios, em Brasília, no dia 3 de maio de 2017.

<sup>41</sup> “O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a porta de entrada da Assistência Social. É um local público, localizado prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social, onde são oferecidos os serviços de Assistência Social, com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade.” Fonte: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>> Acesso em 15 de junho de 2017.

<sup>42</sup> Ainda que não haja um apoio técnico direto aos municípios pelo MDS, alguns canais de comunicação são estabelecidos, como a Ouvidoria, e-mails e informes aos municípios. Estes também costumam demandar repostas da SENARC por meio de

Federal e os municípios, cabendo aos estados fazer esta ponte: capacitar as gestoras e entrevistadoras municipais, prestar orientação técnica aos municípios e apoiá-los em suas demandas. Por fim, vale destacar o papel da Caixa Econômica Federal, banco público, que é responsável pelo desenvolvimento e operação do Sistema do Cadastro Único e pelas atividades relacionadas ao seu uso.

Atualmente, o Cadastro Único é utilizado por mais de 30 programas federais<sup>43</sup> – os “programas usuários” para seleção de beneficiários ou monitoramento. Os objetivos destes programas são variados, podendo ser concessão de benefícios, concessão de descontos em taxas e contribuições, redução das taxas de crédito, implementação de tecnologias sociais e infraestrutura, serviços sociais (DIREITO et al., 2016). Já o monitoramento pode ocorrer por meio de cruzamentos de bases de dados para identificar a cobertura do programa (quantas pessoas registradas no CadÚnico acessam determinado programa, por exemplo) ou para analisar o perfil socioeconômico de determinado segmento de famílias cadastradas.

Torna-se ainda necessário mencionar um importante elemento do Cadastro, que permite a conectividade entre os municípios, que colhem os dados das famílias, e o Governo Federal, que recebe estes dados e decide o que fazer a partir deles: o *software* Sistema do Cadastro Único. Por meio deste sistema, que atualmente encontra-se na versão 7 – a primeira totalmente *online* –, os municípios podem incluir ou excluir famílias, atualizar seus dados ou transferi-los para outros municípios, quando a família se muda. Operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, o sistema permite que as respostas das famílias às entrevistas, transcritas nos formulários, sejam transferidas em forma de base de dados para o MDS.

Nos textos oficiais e nas apresentações de representantes do ministério, algumas dimensões do Cadastro são destacadas: o conjunto de normas (leis, decretos, portarias); os formulários de entrevista, chamados de “Cadernos Verdes”, o Sistema do Cadastro Único e a base de dados; a rede de programas usuários; a rede de cadastramento nos municípios. Elementos de diversas formas, materialidades e temporalidades compõem o Cadastro Único, de modo que este se torna mais do que um instrumento de monitoramento de dados e de seleção de famílias e passa a constituir políticas públicas, discursos, conceitos, pessoas. No

---

ofícios. Além disso, há alguns canais informais de contato direto com gestores de grandes metrópoles ou de municípios considerados estratégicos pela gestão do MDS, conforme me informou uma gestora sobre grupos de *WhatsApp* para tirar dúvidas.

<sup>43</sup> Principais programas que utilizam o Cadastro Único, por número de beneficiários: Programa Bolsa Família (13,9 mi); Tarifa Social de Energia Elétrica (8,8 mi); Benefício de Prestação Continuada (4,3 mi); Programa Minha Casa Minha Vida (976 mil); Programa Nacional de Reforma Agrária (973 mil); Facultativo de Baixa Renda (914 mil); Programa Cisternas (759 mil) e Carteira do Idoso (755 mil). Fonte: MDS.

entanto, apesar de essas heterogeneidades e complexidades serem reconhecidas por quem lida com o Cadastro – sejam os gestores de Brasília, as equipes dos municípios, ou as próprias beneficiárias –, a maior parte da literatura não se volta a elas.

O Cadastro é, geralmente, apresentado de modo tangencial ao Programa Bolsa Família, como porta de entrada para este programa e meio de avaliar seus impactos. Mesmo quando se reconhece o uso mais amplo do Cadastro Único, este é visto como um instrumento de focalização de beneficiárias ou fonte de informação para formulação de políticas públicas de combate à pobreza (FARIAS, 2016). As publicações do MDS (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014; CAMPELLO; NERI, 2013), em geral, descrevem os aspectos do Cadastro, detalhes sobre seu funcionamento, histórico, arranjo institucional e, principalmente, os resultados de análises feitas a partir de seus dados, recaindo o enfoque mais sobre “o que o Cadastro Único revela” (CAMARGO et al., 2013), do que sobre os processos, escolhas e relações que o tornaram caixa-preta: uno, estanque, que colhe e concede informações sobre 81 milhões de pessoas, mais de um terço da população brasileira.

### *Sobre o Programa Bolsa Família*

Não pretendo me deter tanto neste ponto, pois creio que a espera já anda um tanto enfadonha. No entanto, as amarras burocráticas ainda me impelem a cumprir o papel costumeiramente desempenhado pelos agentes do Estado: o de explicar as regras. “Senta um pouquinho, toma um cafezinho, aproveite para ler esse manual que está em cima da mesa, afinal, para a gente começar a conversar, é preciso que você saiba do que eu estou falando”.

Prossigamos. Instituído em 2003, o Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades<sup>44</sup> destinado às famílias de baixa renda. Atualmente, cerca de 13 milhões de famílias<sup>45</sup> recebem os recursos do Programa e, em contrapartida, devem cumprir com compromissos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Por lei, as condicionalidades exigidas pelo programa são: vacinação das crianças menores de sete anos; acompanhamento médico das gestantes e nutrízes; frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes de

---

<sup>44</sup> “Esses programas consistem essencialmente na transferência de quantias em dinheiro para famílias pobres. A transferência é condicionada por se exigir uma ou várias contrapartidas da família beneficiada, como, por exemplo, zelar pela frequência de seus filhos à escola” (SOARES, SERGEI et al., 2007).

<sup>45</sup> Dados do Ministério do Desenvolvimento Social. Fonte: < [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/sobre\\_tabcad.php](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/sobre_tabcad.php)>. Acesso em 17 de junho de 2017.

16 a 17 anos<sup>46</sup>. Segundo o *site* do MDS, o objetivo destas condicionalidades não é imputar uma punição às famílias, mas reforçar o acesso à educação, saúde e assistência social, de modo que as gerações futuras tenham uma melhora em sua qualidade de vida e rompam com o ciclo intergeracional da pobreza<sup>47</sup>.

O Programa Bolsa Família foi criado a partir da junção de quatro outros programas sociais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás<sup>48</sup>. Estes programas, de âmbito nacional, surgiram a partir de experiências municipais desenvolvidas na década de 1990, entre os quais se destacaram o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas, e o Programa Bolsa Escola, do Distrito Federal. Na esteira do processo de redemocratização e do fortalecimento dos direitos sociais por meio da Constituição de 1988, o Brasil adotou diversas políticas públicas que consolidaram seu sistema de proteção social, entre as quais se destaca a Lei Orgânica de Assistência Social, que assegurou o direito a benefícios assistenciais não contributivos. É apenas a partir da Constituição que têm início políticas de transferência de renda não vinculadas ao trabalho, que não exigem contribuições prévias nos moldes das políticas previdenciárias (JACCOUD, 2009; SOARES, SERGEI et al., 2007).

O Programa é destinado a um público específico, os extremamente pobres (famílias com renda mensal de até R\$ 85,00 *per capita*) e pobres (pessoas com renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00). Para aderir ao PBF, as famílias devem se inscrever no Cadastro Único. Caso se enquadrem no perfil exigido, mensurado pela renda autodeclarada, recebem um cartão de saque, por meio do qual poderão retirar os valores mensalmente. O montante que cada família recebe é calculado com base em seu perfil registrado no CadÚnico e varia de acordo com a renda mensal *per capita*, número de componentes da família, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos e a existência de gestantes e nutrizes. Compõem o cálculo do recurso transferido o Benefício Básico (R\$ 85 por família), os Benefícios Variáveis (R\$ 39

---

<sup>46</sup> Lei 10.836/2004 e Lei 11.692/2008.

<sup>47</sup> Confesso que não consegui encontrar uma definição clara para este termo. O pressuposto que se discute na formulação de políticas públicas é que pobreza gera mais pobreza: as crianças de uma família pobre que não recebem condições para seu desenvolvimento integral (físico, psicológico, emocional), por meio de nutrição adequada, educação, cuidado, afetividade, raramente conseguirão superar sua situação de pobreza, ingressar no mercado de trabalho e fornecer melhores condições para seus filhos. Dessa forma, garantir o acesso a saúde e a educação dos “filhos do Bolsa Família” (como mencionava a ex-Ministra do MDS, Teresa Campello) permitiria que eles quebrassem o ciclo intergeracional da pobreza. Essa era uma das respostas dadas quando, não raramente, se questionava sobre as “portas de saída” do Bolsa Família: esse não seria um efeito imediato do Programa, mas uma consequência a longo prazo.

<sup>48</sup> “Esses programas tinham em comum a mesma definição de população beneficiária (famílias de renda mensal inferior a ½ salário mínimo (SM) *per capita*, o que correspondia, na época, a R\$ 90). O Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação compartilhavam também os valores dos benefícios (R\$ 15 por criança, até um total máximo de R\$ 45), e o fato de beneficiarem apenas famílias que tivessem crianças em sua composição.” (JACCOUD, 2009, p. 10).

por criança, gestante ou nutriz, ou R\$ 46 por adolescente, podendo chegar a cinco benefícios por família) e o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, que é pago às famílias cuja renda *per capita*, mesmo após somados os benefícios acima, se mantém abaixo de R\$ 85,00. Atualmente, o valor médio transferido por família é de R\$ 180<sup>49</sup>.

Por meio do cartão do Programa Bolsa Família, pode-se apenas sacar o benefício, não sendo possível seu uso para compra direta de produtos. O cartão, normalmente amarelo, contém em sua frente a logo do governo federal, o nome e o NIS do Responsável Familiar<sup>50</sup>, que, segundo a normativa do Programa, deve ser preferencialmente mulher. Em seu verso, estão as informações de contato do MDS e da CAIXA.

Assim como no caso do Cadastro Único, a gestão do Programa Bolsa Família se dá de modo descentralizado. Além do registrar as famílias no Cadastro, os municípios devem coletar e organizar os dados referentes às condicionalidades de saúde, educação e assistência social, o que demanda articulação com diversas áreas, profissionais e sistemas “na ponta”. São os municípios que realizam o acompanhamento e fiscalizações do Programa, quando solicitados, e que analisam os casos das famílias que estão em descumprimento, ou seja, que não atenderam às condicionalidades; neste caso, cabe ao município encaminhar as famílias para as áreas responsáveis pelo trabalho social<sup>51</sup>.

O Governo Federal, também sob a coordenação da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MDS), é responsável pelo desenho, normatização e repasse dos recursos do PBF, bem como pela articulação, acompanhamento e fiscalização junto às gestoras estaduais e municipais. Cabe ainda à SENARC estabelecer os critérios de elegibilidade para o recebimento do recurso, os valores a serem repassados, os parâmetros para corte e suspensão do benefício e alguns procedimentos operacionais, como a determinação de cotas por município, além da avaliação e monitoramento do Programa. Já aos estados, cabe o apoio técnico e institucional aos municípios e a promoção de ações que viabilizem a gestão intersetorial entre as áreas de assistência social, saúde e educação na esfera estadual. Da

---

<sup>49</sup> Fonte: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/maio/bolsa-familia-pagara-r-2-4-bilhoes-aos-beneficiarios-nomes-de-maio>. Acesso em 17 de junho de 2017.

<sup>50</sup> Responsável Familiar é a pessoa da família que reterá a titularidade do cadastro e do cartão de recebimento do Bolsa Família. Alterações e atualizações no Cadastro só podem ser feitas por ela. De acordo com o Decreto n° 5.209/2004, deve ser concedida às mulheres a preferência na titularidade do cartão.

<sup>51</sup> Como explicarei adiante, o descumprimento de uma condicionalidade não gera, de imediato, o corte no benefício, visto que este fato pode ter ocorrido por uma situação de vulnerabilidade da família, a qual seria agravada caso o benefício fosse suspenso. Há regras específicas de bloqueio e cancelamento do Bolsa Família nestes casos, exigindo-se o acompanhamento da assistência social para os casos de maior vulnerabilidade e risco. Os períodos e ações previstos na gestão das condicionalidades estão descritos na Portaria GM/MDS n° 251, de 12 de dezembro de 2012.

mesma forma como ocorre no Cadastro Único, a CAIXA desempenha um papel operacional importante, sendo responsável pelo pagamento dos benefícios às famílias, que vai desde o processo de geração da folha de pagamentos até o saque do benefício nas Lotéricas<sup>52</sup> ou caixas eletrônicos. Tanto no caso do Programa Bolsa Família quanto no Cadastro Único, a gestão do contrato com a CAIXA é atribuição da SENARC.

Vale ainda mencionar um instrumento de gestão relevante para a gestão descentralizada do Cadastro Único e do Bolsa Família. Trata-se do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador que mede a qualidade de gestão do Bolsa Família nos níveis estadual e municipal, por meio do qual serão calculados os repasses do Governo Federal aos estados e aos municípios para as ações de gestão do programa. O recurso transferido aos municípios pode ser usado, por exemplo, para o pagamento e a capacitação da equipe, a aquisição de bens necessários para o cadastro, o acompanhamento das famílias, o custeio das ações de busca ativa etc.

Por fim, a transmissão de informações e o monitoramento e controle destas não seriam possíveis sem os diversos sistemas que conectam gestores municipais, estaduais e federais. Além do Sistema do Cadastro Único mencionado anteriormente, o Programa Bolsa Família faz uso de três outros sistemas:

- 1) Sistema de Gestão do Bolsa Família (SIGPBF), que fornece dados aos municípios e estados sobre a gestão do programa e funciona como meio de comunicação entre gestoras municipais e estaduais e as coordenadoras do MDS.
- 2) Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), por meio do qual é feita a concessão dos benefícios, bem como os bloqueios, cancelamentos, desbloqueios, entre outros.
- 3) Sistema de Condicionalidades (SICON), que consolida as informações dos Sistemas que coletam os dados sobre as condicionalidades, como o Sistema Presença, que contém informações sobre a frequência escolar das crianças beneficiárias, e o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, que

---

<sup>52</sup> Casas lotéricas são unidades franqueadas da Caixa Econômica Federal, nas quais são oferecidos alguns serviços, como recebimento de pagamento de contas (luz, água, carnês), pagamentos de benefícios da rede de proteção social e comercialização de loterias federais.

permite o acompanhamento das condicionalidades da saúde voltadas à infância e à gestação<sup>53</sup>.

### *Cadastrar pessoas, fazer números*

Enfim, voltemos ao nosso barco. Após um dia intenso de entrevistas, ao cair da tarde carregávamos novamente as caixas de papelão com os cadernos verdes, agora preenchidos. Assim como o pesquisador Lapérouse não podia levar toda Sacalina no barco, nós também não conseguiríamos levar toda a população ribeirinha da calha norte do rio Amazonas em nossa gaiola. Levávamos, porém, os formulários que se supunha corresponder à realidade vivenciada por aquelas pessoas. Cada resposta estava cuidadosamente transcrita em seu quadrado, como fora ensinado às cadastradoras nas capacitações realizadas pelos estados e conforme as técnicas e métodos descritos no Manual do Entrevistador (MDS, 2017):

Mais do que uma base de dados das famílias de baixa renda, o Cadastro Único é uma ponte que facilita o acesso de cada pessoa e família cadastrada a políticas públicas que melhorem suas condições de vida. Para construir essa ponte, um dos primeiros passos é preencher os formulários de cadastramento com técnica e método, fazendo com que as informações registradas reflitam a realidade das famílias.

(...) Ao conduzir a entrevista de forma padronizada, conhecendo os conceitos que fundamentam os formulários e chegando às famílias com atenção e respeito, o entrevistador participa da construção dessa ponte entre família e Estado, no caminho da democracia e da inclusão social. (MDS, 2017, p. 3, grifos meus).

Por mais treinados e conscientes das técnicas e métodos que estivessem os cadastradores, havia ainda um longo caminho a ser percorrido pelos números registrados até que esse encontro se transmutasse em cartões do Bolsa Família e cédulas de dinheiro, cumprindo, assim, as promessas de “inclusão social”, “acesso a direitos” ou “melhoria de qualidade de vida”. A troca proposta era automática apenas de um lado: de posse das informações desejadas, o Estado agora analisaria se os números fornecidos pelas pessoas correspondiam, de fato, à realidade. Daí em diante, as vidas transcritas para os formulários

---

<sup>53</sup> Fonte: *site* do MDS <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/sistemas-de-gestao-e-de-informacao>>. Acesso em 17 de junho de 2017.

viajariam grandes distâncias, passariam de mãos em mãos, de sistemas em sistemas; virariam números, códigos binários, base de dados; seriam checados, auditados, comparados e fiscalizados. Se preciso fosse, o Estado iria novamente ao encontro dos seus, para avaliar se eles são realmente quem dizem ser quem são. Em alguns casos, essa etapa nem precisaria ser seguida: os números já diriam a verdade.

Retomando a descrição de Latour sobre o processo de produção do conhecimento, a ida do Estado até suas margens representava uma das etapas do ciclo de acumulação entre centro e periferia (LATOURE, 2011). A transcrição das vivências nos formulários, durante as entrevistas, seria o primeiro passo de transformação destas múltiplas realidades complexas em “móveis imutáveis”, a partir do qual as expedições iniciariam seu processo de volta até o centro. Em forma de Cadernos Verdes, era possível transportá-las até o CRAS de Santarém, de onde, por meio de computadores conectados à Internet, seriam incluídas no Sistema do Cadastro Único; agora, com outra materialidade, não mais em papel, mas em formato de códigos binários que levam esta informação instantaneamente às bases de Brasília.

Após a inserção dos dados no Sistema do Cadastro Único, as opções marcadas nos formulários são automaticamente transformadas em números. Para cada resposta, um número é atribuído (por exemplo, 1 para sim e 0 para não, ou números para cada opção de uma pergunta de múltipla escolha). Apenas algumas respostas permanecem por extenso (nome e endereço, por exemplo). Em alguns casos, mantém-se um código padrão, de modo a facilitar os posteriores cruzamentos de dados: são os casos das variáveis “município”, “distrito”, “subdistrito”, que já estão preenchidas pelo Sistema, seguindo o padrão estabelecido pelo IBGE. Por fim, o Sistema gera códigos que vão permitir a identificação dos dados da família, como o “código familiar” e o Número de Identificação Social (NIS).

Ao chegar aos potentes processadores da CAIXA, esses códigos são confrontados com outros códigos das bases de dados do banco, de modo a evitar duplicidades: para cada nova pessoa inserida, é atribuído um código específico, o Número de Identificação Social; caso seja identificado que esta pessoa já estava nas bases de dados da CAIXA, mantém-se o NIS anterior<sup>54</sup>. Só então, após processar os dados a cada mês, a CAIXA emite o que é chamado de

---

<sup>54</sup> Importante destacar que, ainda que o NIS seja um número atribuído pela CAIXA no processamento de dados do Cadastro Único, ele é um número de controle que relaciona a base de dados do Cadastro com as bases de dados da CAIXA (Sistema de Informações Sociais – SISO). Cadastro NIS é o sistema da CAIXA no qual são cadastrados os trabalhadores ou cidadãos que sejam público-alvo de políticas públicas e contribuintes individuais. É atribuído também aos trabalhadores formais, com vistas à emissão de documentos (Carteira de Trabalho) e pagamento de FGTS, Seguro-Desemprego e Aposentadoria. Assim, há várias pessoas que têm NIS, mas que não foram registradas no Cadastro Único.

“espelho da base nacional do Cadastro Único<sup>55</sup>” e encaminha os dados ao MDS. Esse espelho é semelhante à base de dados descrita no prólogo deste capítulo, uma tabela com 81 milhões de linhas e 193 colunas<sup>56</sup>.

Da mesma maneira como aconteceria em Santarém nos dias que se seguiram ao mutirão, a inserção de dados no Sistema ocorre a todo tempo, nas mais de 9.500 localidades de registro. São cerca de 80 mil atualizações ou inserções de cadastros no Sistema do Cadastro Único todos os dias<sup>57</sup>, dados que serão processados e enviados a cada mês ao MDS. Nestes simultâneos retornos ao centro, graças às sociotecnologias desenvolvidas, as complexas e múltiplas realidades são transmutadas quase que instantaneamente, de modo a permitir que, em Brasília, se acumulem conhecimento e informações sobre os acontecimentos e vivências no território nacional. Entrevistas, códigos binários, tabela, base de dados: cada materialidade distinta resume e simplifica a anterior, em uma “cascata de inscrições” (LATOURE, 2011)<sup>58</sup>, tornando-se, a cada etapa, mais móveis, mais imutáveis e mais combináveis.

“A cada translação de traçados para um novo traçado, alguma coisa é ganha” (p. 368). Por mais que estes ganhos não compensem as perdas implicadas na translação de uma forma para outra, as inscrições permitem ao centro agregar informações, compará-las, separá-las, enfim, fazer no “mundo de papel” o que não pode ser feito na realidade. No caso do Cadastro Único, após os diversos processos de translação, o Governo Federal tem à sua disposição uma gigantesca base de dados, inúmeros números, por meio da qual pode realizar projeções, monitorar os resultados de uma ação, selecionar os beneficiários de uma política pública (de modo a “fazer chegar apenas para os que realmente precisam”); enfim, tomar decisões sobre como, onde e quando intervir.

No entanto, por mais que se possa crer no discurso proferido pela presidenta e pela ministra no lançamento do Programa Busca Ativa, de “localizar os invisíveis”, “levar o Estado aos seus cidadãos”, essa não era a primeira vez que o Estado enviava seus barcos às

---

<sup>55</sup> Pelo que pude entender neste processo, o espelho da base é cópia idêntica à base de dados que está, naquele momento, nos processadores da CAIXA. Não se diz que a CAIXA “envia a base de dados”, pois isso pressupõe que essa base de dados sairia de seus processadores para os processadores do MDS, o que não ocorre. Os dados continuam a ser armazenados pela CAIXA, enquanto o MDS recebe periodicamente uma “fotografia” desses dados, para poder encaminhá-los a outros sistemas.

<sup>56</sup> Número que me foi informado pela equipe do MDS. Vale ressaltar, no entanto, que nem todas as colunas estão preenchidas, pois podem se referir a quesitos não aplicáveis às famílias (por exemplo, dados referentes à população de rua ou a pessoa com deficiência não precisam ser respondidos pelas pessoas que não se encontram nessa situação).

<sup>57</sup> Dados apresentados pelo MDS na 1ª Oficina da Rede do Cadastro Único, realizada entre os dias 4 e 5 de maio de 2017, em Brasília.

<sup>58</sup> Ver página 11 do Capítulo 1.

suas margens. Diferentemente de Sacalina, que era vista por Lapérouse pela primeira vez, muitas inscrições já tinham sido enviadas ao centro sobre aquelas comunidades. Elas não estavam transcritas nas bases do Cadastro Único, mas tinham seus dados registrados nos censos populacionais, nos censos escolares, nos registros da Receita Federal, do Tribunal Superior Eleitoral, para citar alguns exemplos. Além disso, para serem registradas no Cadastro Único, era necessário que as pessoas já tivessem documentos, sendo obrigatória para o Responsável Familiar a apresentação do CPF ou Título de Eleitor e pelo menos um documento para os outros membros da família<sup>59</sup>. Ainda que *invisíveis*, suas existências já deveriam ter sido reconhecidas pelo Estado.

Os documentos eram garantia de que as pessoas eram realmente quem elas diziam ser; permitiriam a identificação de duplicidades, de pessoas já registradas no Cadastro Único. Eram necessários “porque os indivíduos não podem provar, por eles próprios, sua unicidade. Precisamos que os documentos digam quem realmente somos” (PEIRANO, 2006a, p. 145). Desse modo, várias versões das múltiplas realidades apreendidas nos formulários já eram conhecidas pelo Estado, por processos semelhantes de inscrição. O Cadastro permitiria agregar os aspectos já conhecidos, obter novas informações e transformá-las em números, para que pudessem ser legíveis e administráveis a distância. Neste sentido, os documentos também atuam como inscrições, “móveis imutáveis”, que circulam entre centro e periferia. Segundo Peirano,

“documentos facilitam o ato de contar, somar, agregar a população, ao mesmo tempo em que identificam o indivíduo – para fins de concederem direitos e exigir deveres. Assim, tanto elementos particulares/individuais quanto o conhecimento sobre a coletividade – esses dois componentes indissociáveis do “fato moderno” (POOVEY, 1998) – conciliam-se no documento e nos “papéis”. (...) O documento, assim, legaliza e oficializa o cidadão e o torna visível, passível de controle e legítimo para o Estado; o documento *faz* o cidadão em termos performativos e obrigatórios.” (PEIRANO, 2006b, p. 26–27).

Eis os “poderes mágicos dos números”, que mencionei no primeiro capítulo. As múltiplas realidades são *quantificadas, codificadas, mensuradas* nos quadrados das respostas que compõem o formulário do Cadastro Único e enviadas a Brasília. Em forma de números dispostos em uma tabela, as complexas práticas locais – diversas, confusas, “burocraticamente

---

<sup>59</sup> Os membros da família devem apresentar pelo menos um desses documentos: Certidão de Nascimento; Certidão de Casamento; Registro Geral de Identificação (RG); Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); Carteira de Trabalho e Previdência Social; ou Título de Eleitor.

indigestas” (SCOTT, 1998, p. 22) – tornam-se legíveis ao Estado. O roçado de um trabalhador rural na Amazônia, as vendas de uma ambulante na periferia de uma metrópole, o trabalho doméstico realizado por uma mulher em uma cidade do interior, são todos registrados em forma de números na categoria “renda”, por exemplo. Graças a essa codificação, as vivências podem ser agora *comparadas* e *ordenadas*: não apenas com o intuito de selecionar e priorizar um determinado público para uma política específica, mas também com o objetivo de averiguar se as informações fornecidas pelas pessoas são semelhantes aos outros dados que o Estado dispõe sobre elas.

Em forma de números, estas realidades podem, também, ser *agregadas* de modo a formar estatísticas sobre “a população de baixa renda” de uma cidade, de uma região, do país. Por fim, os números permitem *padronizar* o comportamento esperado dessa população: qual a renda média, a frequência escolar, o grau de escolaridade, a mobilidade – espacial e socioeconômica – que estas pessoas deveriam possuir ou apresentar, quais os desvios e limites aceitáveis (FOUCAULT, 2008).

Depois de transportados a Brasília, os números do Cadastro Único serão comparados com outras bases, avaliados quanto à sua consistência, auditados, corrigidos de modo a evitar possíveis erros e inconsistências, para assegurar que “reflitam ao máximo a realidade” e que as políticas públicas “cheguem apenas a quem realmente precisa”. O tratamento destes números, realizado pelo MDS e pela CAIXA – e, posteriormente, pelos órgãos de controle como TCU e CGU –, é um trabalho complementar realizado pelo que Latour denomina de “centrais de cálculo” (LATOURE, 2011). Para Latour, estas centrais são centros dentro dos centros, que tratam a grande massa de inscrições que levam o mundo até eles; são grupos reduzidos que conseguem angariar grande parte de recursos e, por meio da tecnociência, mobilizar diversas realidades (Idem).

Parte do tratamento dessas inscrições será debatida no capítulo 3; no entanto, creio ser importante retomar a afirmação de Latour sobre o ganho adquirido nas “cascatas de inscrições”, nas sucessivas translações de *móveis imutáveis* que permitem aos centros governar à distância. Segundo o autor, este não consistiria na capacidade de análise ou em um poder sobrenatural conferido aos cientistas e técnicos que estão dentro destas centrais de cálculo, mas no próprio formulário (p. 369), nas inscrições, nos *móveis imutáveis*. “Em outras palavras, é a logística dos móveis imutáveis que temos de admirar e estudar” (p. 370).

Seguindo este conselho, passemos à descrição de alguns dos móveis imutáveis que atuam no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família.

### *As fatias que interessam ao Estado*

Os Cadernos Verdes que descarregávamos do barco continham as perguntas que seriam feitas pelas entrevistadoras, cujas respostas comporiam a base de dados do Cadastro Único e forneceriam ao Estado informações sobre a população que se desejava conhecer. Ainda que pudessem ser passíveis de tradução e quantificação, nem todos os aspectos da realidade destas pessoas são registrados, apenas os considerados relevantes para as políticas públicas pretendidas. O Caderno Verde é, portanto, um “mapa abreviado” (*abridged maps*), pois contém apenas uma parte da realidade, a fatia que interessa ao Estado (SCOTT, p. 3). Recordando a definição de Achenwall sobre estatística<sup>60</sup>, quais seriam os “fatos notáveis” a respeito do Estado que se desejava apreender? A exemplo do sistema apresentado no início do primeiro capítulo, onde o Estado desejaria colocar seus “pontos amarelos”?<sup>61</sup>

A definição sobre as informações a serem coletadas e sobre quais dados seriam relevantes para o Cadastro Único não se deu automaticamente. As respostas fornecidas deveriam corresponder a dois anseios: delimitar *qual* a população que deveria ser conhecida e *o que* se desejava saber sobre ela. Para tanto, era necessário definir critérios dos programas, de modo a selecionar quem estaria dentro ou fora do Cadastro e das políticas públicas que dele fariam uso; as categorias e conceitos que permitissem a tradução e apreensão das múltiplas realidades; as informações que fossem passíveis de monitoramento ao longo do tempo. Na elaboração de formulários, como “mapas abreviados”, além de delimitar a fatia que o Estado quer saber, é preciso acordar *como* o Estado vai conhecer o que se pretende conhecer – um processo que envolve disputas, controvérsias, diversas materialidades distintas atuantes, conforme argumentarei adiante.

---

<sup>60</sup> Ver página 20.

<sup>61</sup> Retomo, neste ponto, uma discussão com os colegas do GESTA sobre os fatos que interessam ao Estado conhecer. As bolinhas amarelas colocadas sobre os igarapés, no sistema que descrevi no capítulo 1, permitiam-nos com um duplo clique, dar um *zoom* nas famílias que ali residiam e obter informações detalhadas sobre elas, uma tecnologia que emocionava e surpreendia as gestoras ali presentes. Por que o campo, a Amazônia, o extrativista, a floresta se mostram tão interessantes para o Estado, ao passo que outros lugares “onde a pobreza está” não o seriam? Seria a distância, o exótico, o idílico que o imagético da floresta invoca? Seria estratégico ter informação sobre estas populações para a consolidação do projeto de (neo?)colonização da Amazônia, com o incentivo estatal aos processos de desmatamento, grilagem, mineração e construção de grandes empreendimentos? Por que não se dá *zoom* ou não são colocadas bolinhas amarelas em outros lugares “invisíveis” ao Estado, ainda que não geograficamente distantes, como nas “quebradas” das favelas ou nos acampamentos que estão poucos quilômetros de distância da Esplanada?

Segundo Farias (2016), um dos grandes desafios da unificação cadastral era definir “o que seria levantado como informação para o cadastro, dito de outra forma, que variáveis definiriam o público-alvo” (p. 53). A autora argumenta que, no processo de elaboração do Caderno Azul – formulário que antecedeu ao Caderno Verde, utilizado entre 2004 e 2011 –, do qual participaram ministérios e secretarias que fariam uso das informações coletadas, a principal dificuldade foi conciliar as demandas de todas as áreas envolvidas e selecionar aquelas que entrariam no Cadastro<sup>62</sup>. Já a formulação do Caderno Verde foi feita durante um longo processo, por meio de reuniões, oficinas, grupos de trabalho, realizados entre 2005 e 2008, envolvendo não apenas órgãos do Governo Federal, como também acadêmicos, especialistas, pesquisadoras e gestoras estaduais e municipais (FARIAS, p. 100). Entre outros aspectos, os debates se deram em torno de noções como família, renda e domicílio, procurando compatibilizá-las com os conceitos dos quais o governo já dispunha naquele momento para os censos do IBGE (p. 103).

Em que consiste, então, a versão resultante deste processo de definição sobre o que o Estado quer saber? O Caderno Verde é atualmente composto por cinco formulários impressos em papel: o formulário principal, dois formulários avulsos e dois formulários suplementares. O formulário principal é o maior deles, com dez blocos de perguntas, 32 páginas, sendo os blocos 4 a 8 repetidos seis vezes, pois cada membro da família deve responder às perguntas destes blocos. O quadro abaixo (quadro 01) mostra a divisão por blocos, com alguns exemplos não taxativos das informações neles contidas, e os quesitos<sup>63</sup> a serem preenchidos<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Segundo a autora, o Cadastro ficaria enorme se todas as informações fossem contempladas. Um de seus entrevistados cita o exemplo da demanda da área da Saúde Bucal, que desejava incluir perguntas sobre as cáries das crianças (p. 53).

<sup>63</sup> Quesitos é o nome dado às informações solicitadas, que podem ser em forma de perguntas ou não.

<sup>64</sup> O formulário completo pode ser acessado em <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/a-gestao-do-cadastro/processo-de-cadastramento/formularios> Acesso em 22 de agosto de 2017.

Bloco	Informações
1. Identificação e Controle (23 quesitos)	Localidade (município, endereço, CEP); dados sobre entrevista (data, forma de coleta, se é inclusão ou alteração) e dados sobre entrevistador (nome, CPF, assinatura)
2. Características do Domicílio (13 quesitos)	Quantidade de cômodos, tipo de piso e material de construção, forma de abastecimento de água, existência de banheiro, destinação do lixo, tipo de iluminação
3. Família (12 quesitos)	Se a família é indígena ou quilombola, com nome da terra, reserva ou comunidade; quantidade de pessoas e famílias residentes no domicílio; nome dos moradores ; gastos mensais; equipamentos públicos que atendem
4. Identificação da Pessoa (15 quesitos)	Nome; relação de parentesco com o Responsável Familiar; cor ou raça; nome dos pais; local e data de nascimento
5. Documentos (5 quesitos)	Certidão de Casamento ou Nascimento; CPF; RG; Carteira de Trabalho; Título de Eleitor
6. Pessoas com Deficiência (3 quesitos)	Qual o tipo de deficiência e se recebe cuidados permanentes de terceiros
7. Escolaridade (8 quesitos)	Grau de escolaridade, analfabetismo e dados sobre a instituição de ensino frequentada
8. Trabalho e Remuneração (9 quesitos)	Qual o tipo de trabalho (autônomo, carteira assinada, doméstico, rural, temporário, estagiário); se trabalhou na semana passada; meses trabalhados no último ano; remuneração recebida no último mês e no último ano; valores recebidos de outros tipos de remuneração (doação, aposentadoria etc.)
9. Responsável pela Unidade Familiar	Assinatura e telefone para contato
10. Marcação Livre para o Município	Dados sobre trabalho infantil, respondidos apenas pelo município.

QUADRO 01 - Blocos de dados do formulário do Cadastro Único

FONTE: Cadastro Único para Programas Sociais – Formulário principal de cadastramento<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Disponível em < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro\\_unico/\\_F\\_Principal.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_F_Principal.pdf)> Acesso em 22 de agosto de 2017.

Os outros quatro formulários são separados do Caderno Verde, sendo apenas um deles (Formulário Suplementar 1) de preenchimento obrigatório, que contém informações sobre os programas e serviços aos quais a família é vinculada. Os demais são para atualização (Formulário Avulso 1); famílias com mais de seis membros (Formulário Avulso 2) e pessoas em situação de rua (Formulário Suplementar 2). Nem todos os blocos ou quesitos devem ser respondidos; há “pulos” indicados nos formulários para algumas perguntas<sup>66</sup>. Além disso, as formas das respostas são variadas, podendo ser por extenso, de múltipla escolha (com apenas uma ou várias respostas permitidas) ou transcritas em códigos, que devem ser conhecidos pela cadastradora ou são a ela disponibilizados por listas (como, por exemplo, o código da escola ou do CRAS). Algumas orientações sobre o preenchimento do Caderno Verde encontram-se no formulário ou no Manual do Entrevistador (MDS, 2017), um compilado com 160 páginas, com descrições detalhadas sobre os processos a serem seguidos. Ao Manual, somam-se as capacitações periódicas ofertadas pelo MDS, presenciais ou a distância, orientações e informes enviados aos municípios, canais de comunicação, todos com o objetivo de assegurar que a transcrição das vivências complexas nos espaços brancos dos formulários se dê de modo padronizado, impessoal e sem interferências subjetivas da entrevistadora.

Como “móvel imutável”, o Caderno Verde é a primeira etapa no processo de cascata de inscrições que levará as múltiplas realidades até o centro. Para ter acesso às políticas sociais, todas as pessoas terão de passar pelo mesmo processo de entrevista e registro, um filtro padronizado que destrinça os diversos aspectos de suas vivências, divide-as em blocos de respostas, transforma-as em números, tornando-as visíveis ao Estado. Agora em forma de números contidos em células de uma tabela, suas vivências podem ser comparadas, medidas, auditadas, monitoradas. O Caderno Verde é, portanto, uma “grade de padronização” (*standard grid*), um conjunto de conceitos preestabelecidos por meio dos quais o Estado torna as complexidades das práticas locais legíveis, mais convenientes para a administração (SCOTT, 1998, p. 3), governáveis à distância e “burocraticamente digestíveis” (p. 22)<sup>67</sup>. Scott argumenta que estes conceitos – unidades de medida, categorias, classificações, ordenamentos – são “ficções do Estado” (p. 24): simplificações e abstrações estáticas e limitadas, por meio

---

<sup>66</sup> Por exemplo, no caso do bloco 6, caso a pessoa entrevistada responda “não” à primeira pergunta, referente a pessoas com deficiência na família, deve-se saltar para as questões do bloco 7.

<sup>67</sup> Segundo Scott (1998), as tentativas do Estado de conhecer seu território e sua população passam por processos de simplificação e abstração, de modo a permitir que o Estado tenha uma visão sinóptica do que pretende governar. Estes processos, constituintes do fazer estatal, podem assumir diversas formas, como padronização dos pesos e medidas, criação de sobrenomes, registros cadastrais, estabelecimento de uma linguagem oficial, organização das cidades, mapeamento das propriedades de terra, entre outros.

das quais a realidade é transformada para fazer-se encaixar nas grades de padronização estatais.

“A sociedade deve ser refeita antes de ser quantificada” (PORTER, 1992, p. 201, tradução livre). Na transformação de pessoas em números, é necessário consenso sobre quais categorias, conceitos e unidades de medida serão utilizados, um processo que depende do estabelecimento de padrões e da “calibração” do que se entende sobre estes (Idem). Os números não estão espalhados na natureza, prontos para serem coletados. Antes de se tornarem números, categorias de pessoas e coisas devem ser definidas; medidas intercambiáveis devem ser estabelecidas; produção, trabalho e terra devem ser representados em valores monetários (p. 201). É um processo político; envolve, portanto, negociações, disputas, convencimento e, em alguns casos, imposição de categorias – as “caixinhas” nas quais as múltiplas realidades serão divididas e classificadas (BOWKER; STAR, 1999).

Garantir que os conceitos “reflitam a vida”, “se aproximem ao máximo da realidade”, sejam um “indicador confiável” é preocupação inerente aos processos de classificação e quantificação. Para estabelecer categorias, rótulos, caixas que ordenam e segmentam o mundo, e que atuem *as if by magic* (Idem), é preciso moldar o entendimento sobre eles, aparar as arestas, criar regras que limitem a discricionariedade, formatar o pensamento para que todos compreendam o conceito “como se deve entender”. No caso do Cadastro Único, estas tentativas se dão por meio da explicação dos conceitos e categorias do Caderno Verde nos Manuais de Gestão e do Entrevistador (MDS, 2012, 2017); de Instruções Operacionais, que orientam os municípios quanto ao preenchimento do cadastro; de capacitações periódicas ofertadas. Parte-se, portanto, do reconhecimento de que as perguntas e conceitos nos formulários do Caderno Verde não são apreendidos da mesma forma por todos os elementos, humanos e não humanos, envolvidos na rede do Cadastro Único, e que é necessário minimizar as subjetividades nas entrevistas e transcrições destas ao sistema.

Segundo Bowker & Star (1999), os sistemas de classificação são onipresentes e inerentes à vida social. “Classificar é humano” (p. 1): toda a nossa vida é permeada de padrões e categorias preestabelecidos, tomados como dados (*taken for granted*). Os autores argumentam que estas potentes entidades têm *status* infraestrutural: são onipresentes; atuam de modo invisível, sem que nos demos conta de sua presença; estabelecem ordens morais e sociais; são consideradas universais, aceitas por uma ampla comunidade de prática. Além disso, por funcionarem de modo invisível, “*as if by magic*”, esses sistemas de classificação apenas tornam-se visíveis quando quebram ou quando se tornam objeto de controvérsias –

argumentarei no terceiro capítulo que este é o caso de alguns dos conceitos fixados pelo Cadastro Único quando questionados em processos de auditoria ou pelos usuários “na ponta”.

No entanto, os autores partilham da argumentação de que a criação e a manutenção das classificações e categorias se dão por meio de práticas de trabalho, com dimensões políticas, financeiras e morais. Reconhecer estas categorias como escolhas, analisar como elas são feitas, quais as “condições de produção” que permitiram que se estabelecessem como tal, quais as controvérsias e disputas envolvidas, constituem uma agenda ética, visto que “cada categoria e cada padrão valoriza um determinado ponto e silencia outro” (p. 4, tradução livre) e que “para cada indivíduo, grupo ou situação, as classificações ou os padrões trazem vantagens ou trazem sofrimento” (Idem).

As categorias e conceitos presentes nos Cadernos Verdes, para além de tornar as realidades legíveis ao Estado – da maneira que o Estado as deseja ler –, definem onde colocar “os pontos amarelos”, quem está dentro e o que está fora de uma política pública, quem o Estado quer atender ou não, quem é o “público-alvo” almejado; ao fim, constituem pessoas: “os beneficiários”, “os invisíveis”, “os pobres”, “a população de baixa renda”, os “13 milhões de famílias do Bolsa Família”. Ainda que eu pudesse me deter em vários dos conceitos explicitados no formulário – família, morador<sup>68</sup>, domicílio, pessoa com deficiência, grupos tradicionais e específicos, por exemplo –, creio que a noção de “renda” é a que mais tem a capacidade de atuar na constituição das pessoas que o Estado deseja enxergar; é um dos principais critérios de inclusão ou exclusão de programas sociais e, por isso, o número mais auditado, checado e fiscalizado das bases de dados que chegam a Brasília. Vou ater-me a este ponto nas próximas linhas.

Em resumo, e retomando as contribuições da ANT, podemos conceber os Cadernos Verdes do Cadastro Único como mais do que formulários, meios de acesso às políticas públicas ou instrumentos de trabalho dos entrevistadores. Como “móveis imutáveis”, eles são a primeira etapa que levará os dados da população às centrais de cálculo; são “grades de padronização” que permitirão ao Estado ler, comparar e quantificar seus domínios; são compostos por conceitos - “ficções do Estado” - criados para possibilitar o governo à

---

<sup>68</sup> Cito estes conceitos como exemplos. De acordo com as normativas que regulamentam o Cadastro Único, a noção de família prescinde de relações consanguíneas ou de parentesco. O que define uma família é o compartilhamento do domicílio e de renda ou despesas comuns: “Art. 4º Para fins deste Decreto, adotam-se as seguintes definições: (I)- família: unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.” (Decreto nº 6.135/2007). Para ser considerado morador, a pessoa tem de “ter o domicílio como local habitual de residência e nele residir na data da entrevista” ou estar internada ou abrigada em estabelecimentos de saúde, de acolhimento ou de privação de liberdade por um período inferior a 12 meses (Art. 2º, III, Portaria MDS nº 177/2011).

distância. Como sistemas de classificação, são materialidades que compõem a rede do Cadastro Único e que, em conjunto com os outros elementos humanos e não humanos desta, delimitam e moldam a parcela da população que se pretende registrar: a população considerada “pobre” ou “extremamente pobre” no país.

### *Os números da pobreza: sobre linhas e critérios*

No início de 2014, enquanto eu ainda rascunhava minha monografia de graduação sobre o mutirão de Busca Ativa, tivemos uma reunião do GESTA na qual deveríamos expor partes de nossas pesquisas em andamento e compartilhar o que tínhamos feito durante o período de férias. Por coincidência, levava comigo algumas fotos do mutirão, as quais eu enviaria por correio às comunidades tão logo a reunião acabasse. Ao mostrá-las ao grupo, a professora Antonádia me questionou: “são esses os extremamente pobres que o Estado quer localizar?”. As fotografias que eu registrara contrastavam com as imagens que normalmente temos em mente quando pensamos nas noções de “miséria” ou “extrema pobreza”. Eram registros fotográficos de família ribeirinhas em suas atividades cotidianas (pesca, artesanato, produção de farinha), de pessoas sendo atendidas pelos cadastradores, de crianças brincando. Nenhuma das pessoas que eu tinha encontrado nesses dias aparentava estar em situação de desnutrição, desamparo, sofrimento. Ainda mirando as fotografias, Antonádia fez um pergunta que continua ressoando em minha mente desde então, à qual eu não conseguiria propor respostas em minha monografia: “É estranho isso de ‘o Estado ir onde a pobreza está’. O que é, então, pobreza senão ‘pobreza onde o Estado está?’”.

Confesso que naquele momento eu não entendi o comentário. Tendo sido recém-admitida no serviço público e lotada na área vitrine do primeiro mandato da presidenta Dilma, eu vivenciava o cumprimento das metas do Plano, novas políticas sociais sendo implementadas em várias regiões do país, resultados proclamados de saltar aos olhos (“mais de 700 mil cisternas no Semiárido”, “22 milhões de brasileiros saem da miséria”), orçamento bilionários. Levei alguns anos, alguns tombos e me engajei em muitas discussões com os colegas do GESTA para compreender o que minha orientadora falava.

A primeira resposta para a questão “o que é pobreza?” que eu daria naquele momento seria: “famílias cuja renda *per capita* é inferior a R\$ 140 por mês”. Para “extrema pobreza”, repetiria o mantra, mas alterando o valor de R\$ 140 para R\$ 70. Ainda que esses valores

tenham sido alterados de 2014 para cá (para R\$ 170,00 e R\$ 85,00, respectivamente)<sup>69</sup>, é um número fixado por meio de um decreto presidencial<sup>70</sup> que determina quem são os pobres e os miseráveis aos olhos do Estado e, portanto, quem deve ser atendido por suas políticas sociais. No caso do Programa Bolsa Família, são público-alvo do programa as famílias consideradas “em situação de pobreza”, ainda que alguns benefícios sejam pagos somente às famílias “em extrema pobreza”. Outros programas, como o Bolsa Verde, são voltados apenas para as famílias deste último grupo.

São estes números, portanto, apreendidos nas entrevistas, transcritos nos formulários, enviados a Brasília pelo sistema, que vão permitir a seleção de pessoas a um determinado programa por meio do Cadastro Único. Por este motivo, e por ser a renda autodeclarada no momento da entrevista – ou seja, é o próprio entrevistado que diz o quanto recebe, e não um observador externo –, este número é o mais buscado, mais checado e fiscalizado nos cruzamentos de base de dados realizados pelo Governo Federal e por órgãos de controle, com o objetivo de verificar se as políticas públicas estão “chegando a quem realmente precisa”.

Neste sentido, creio ser importante duas discussões sobre como são definidos esses números: a primeira, referente a como esses valores são estipulados “de cima”, como foi determinada a “linha da pobreza”; a segunda, sobre como se dá o cálculo “de baixo”, no momento da entrevista, de modo a quantificar o trabalho e a produção das pessoas entrevistadas. Por mais que se tente minimizar os possíveis descompassos, ambas as vias são influenciadas pelas diversas materialidades heterogêneas – humanas e não humanas – que compõem a rede do Cadastro Único. Longe de ser um critério objetivo, impessoal e imparcial, o número que determina o que é pobreza, quem é o público-alvo de políticas sociais e quem possivelmente pode ter fraudado ou omitido dados na entrevista, é uma “ficção do Estado” e como tal, influenciado por diversas relações e agências.

As linhas de pobreza comumente referem-se aos custos mínimos necessários para um indivíduo sobreviver numa sociedade (TRONCO; RAMOS, 2017). São representadas por um número que separa indivíduos pobres dos não pobres, ao tempo que se coloca como uma linha a ser superada. As discussões metodológicas sobre a mensuração da pobreza e a definição de uma linha dão-se em torno de duas alternativas: ou se conceitua pobreza a partir de uma

---

<sup>69</sup> Vale ressaltar que esses valores são utilizados como critérios de seleção para a maioria dos programas que utilizam os dados do Cadastro Único, mas não são, propriamente, os critérios para registro no Cadastro. Estes foram estabelecidos por meio de Decreto (nº 6.135/2007) e correspondem à exigência de renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo ou renda total de até três salários mínimos. Dessa forma, há um público muito maior de pessoas registradas no Cadastro (27 milhões de famílias) do que de pessoas atendidas pelo PBF (13,9 milhões de famílias).

<sup>70</sup> O último reajuste até o presente momento foi assinado pelo Presidente Temer em junho de 2016 (Decreto 8.794, de 30 de junho de 2016).

variável, sendo a renda a mais aceita delas, ou a pobreza é calculada de modo “multidimensional”, envolvendo vários aspectos (saúde, educação, moradia, por exemplo) que compõem um índice. Independentemente do método de cálculo, é um número fixo, estabelecido “de cima” e justificado por meio de diversos estudos técnicos e argumentos econômicos. Entre as referências mundiais, destaca-se a linha de pobreza do Banco Mundial, calculada com base nos custos para garantir as necessidades mínimas de nutrição, vestimenta e habitação de uma pessoa<sup>71</sup>. Para se chegar ao valor de US\$ 1,25 por dia, um grupo de especialistas nos anos 1990 agrupou linhas de pobreza nacionais dos países mais pobres, converteu as linhas de acordo com a paridade de poder de compra<sup>72</sup> e estimou um valor médio. Em 2015, o valor foi atualizado para US\$ 1,90, alegando-se o motivo do aumento do custo de vida em todo o mundo.

Outro parâmetro internacional utilizado para a mensuração da pobreza é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado nos Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Diferentemente do Banco Mundial, que considera apenas a renda, o IDH é composto por três variáveis: renda per capita, nível educacional (taxa de alfabetização e matrículas escolares) e longevidade (esperança de vida ao nascer). Sprandel (2004) argumenta que estes índices internacionais, criados e amplamente defendidos pelos organismos internacionais na década de 1990, contribuiriam para uma naturalização da noção de “pobreza” e dos “pobres”, “tecnificada e globalizada, sem passado e sem contextualizações” (SPRANDEL, 2004, p. 178).

No caso brasileiro, ainda que discussões acadêmicas e políticas sobre a definição de uma linha de pobreza fossem presentes desde o início dos anos 1990<sup>73</sup>, a utilização de uma linha de pobreza oficial fez-se necessária a partir do Plano Brasil Sem Miséria: era preciso determinar antes quantos eram os pobres e extremamente pobres (TRONCO; RAMOS, 2017) e definir um critério de renda único a ser utilizado por diversos programas sociais. Costa e Falcão (2014b) descrevem os processos de definição desta linha e reconhecem as dificuldades

---

<sup>71</sup> Fonte: < <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>>. Acesso em 18 de julho de 2017.

<sup>72</sup> Paridade de Poder de Compra (PPP) é um método alternativo à taxa de câmbio para calcular o poder de compra em países distintos. Popularmente conhecida como “Índice Big Mac”, calcula o quanto uma moeda pode comprar em preços internacionais, partindo do pressuposto de que os preços dos bens e serviços variam de um país para outro.

<sup>73</sup> Sprandel (2004) apresenta os debates sobre a definição de uma linha de pobreza que se deram na Comissão Mista de Combate à Pobreza, instalada em 1999 no Congresso Nacional. Nesta, foram realizadas audiências públicas, das quais participaram economistas do Ipea: Lena Lavinias, que apresentou as “linhas de carência alimentar regionalizadas”; Roberto Borgens Martins, que defendeu medidas de pobreza como “linha de indigência” e “linha de pobreza”, cujo valor seria o dobro da primeira. Também participou Sonia Rocha, defendendo a elaboração de linhas de pobreza regionalizadas (SPRANDEL, 2004, p. 162-164).

e complexidades envolvidas nesta escolha<sup>74</sup>. Segundo os autores, que são gestores públicos e coordenaram o Plano, a decisão de adotar uma linha entre as já existentes deu-se por objetivos pragmáticos, visto que a equipe do MDS preferiu concentrar esforços na elaboração das políticas de superação da extrema pobreza, ao invés de buscar consensos sobre meios de mensuração da pobreza (p. 71). Os autores buscam justificar porque a escolha por uma linha absoluta em contraposição a um índice multidimensional era a opção mais simples e transparente no momento. Argumentam, ainda, que a definição da linha se deu com base nas definições dos programas já existentes e estaria de acordo com a linha do Banco Mundial (a conversão à época levava a um valor de R\$ 67,00 mensais *per capita*) e com os estudos de especialistas que defendem a abordagem multidimensional, como Sônia Rocha (ROCHA, 2000).

Tronco e Ramos discordam dos argumentos dos autores quanto à adequação da linha de pobreza do BSM aos estudos e linhas já existentes. Segundo os autores, a referência principal para a linha do Plano foi o valor de operacionalização do Bolsa Família. Os valores adotados para as noções de “pobreza” e “extrema pobreza” coincidiam com os critérios estabelecidos para o Bolsa Família à época, de R\$ 140,00 e R\$ 70,00, respectivamente, ajustados em 2009, por meio do Decreto nº 6.917/2009. Se o número que define quem é ou não pobre no Brasil foi definido a partir do critério de seleção do Programa Bolsa Família, como este, por sua vez, foi estabelecido? Farias argumenta que o corte de renda do Bolsa Família foi decidido levando-se em conta os limites de renda e os valores repassados pelos dois principais programas federais de transferência de renda à época, os quais foram incorporados pelo PBF: Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, com limites de renda fixados em R\$ 90,00 e R\$ 100,00, de modo que todas as beneficiárias desses programas fossem contemplados pelo PBF (p. 80). O critério de seleção estabelecido foi fixado em R\$ 50,00 e R\$ 100,00 para “extrema pobreza” e “pobreza”<sup>75</sup>, respectivamente. Famílias do primeiro grupo poderiam receber benefícios nos valores entre R\$ 50,00 e R\$ 95,00 mensais, enquanto as famílias do segundo grupo receberiam entre R\$ 15,00 e R\$ 45,00, a depender do número de filhos. Outros argumentos apresentados sobre os motivos que embasaram a definição desses

---

<sup>74</sup> “Linhas de pobreza absoluta, relativa, subjetiva, índices multidimensionais de necessidades básicas não atendidas, combinação entre linhas de pobreza e indicadores de privações – as opções de abordagem para definição de pobreza são muitas. Embora seja possível estabelecer critérios para subsidiar a escolha de uma delas, essa será apenas a primeira em uma sucessão de decisões a tomar ao longo do processo de definição da linha. E, mesmo que as escolhas sejam embasadas em informações majoritariamente técnicas, ainda assim sempre embutirão uma dose considerável de juízos de valor” (COSTA; FALCÃO, 2014b).

<sup>75</sup> Valores estabelecidos pela Lei nº 10.836/2004. De 2004 a 2009, esses valores foram atualizados por decreto em quatro vezes: R\$ 60,00 e R\$ 120,00 em abril de 2006 (Decreto nº 5.749/2006); R\$ 69,00 e R\$ 137,00 em abril de 2009 (Decreto nº 6.824/2009); R\$ 70,00 e R\$ 140,00 (Decreto nº 6.917/2009) em julho de 2009 (HELLMANN, 2015).

valores são que estes seriam compatíveis com a linha de pobreza do Banco Mundial e eram equivalentes a meio salário mínimo à época (TRONCO; RAMOS, 2017) ou ao valor de duas cestas de alimentos (FARIAS, 2016).

Ainda que uma linha de pobreza oficial tivesse sido estabelecida apenas com o BSM, a preocupação em quantificar a pobreza era presente desde os primeiros programas de transferência de renda, criados nos anos 1990 (SPRANDEL, 2004). Segundo Farias (2016), estes programas surgiram na América Latina como uma resposta à crise e aos efeitos das reformas estruturais da década de 1980. Em contraposição às políticas públicas universais, como saúde e educação, estes programas deveriam ser “focalizados”, ou seja, voltados apenas a uma parcela da população, os mais pobres. Esta estratégia, conhecida no campo das políticas públicas como “focalização”, é associada à lógica de eficiência e melhor uso do gasto público (p. 30); prevê, portanto, que sejam estabelecidos controles, regras e critérios para a seleção de pessoas a que uma política é destinada, de modo a “organizar a fila” para o recebimento dos benefícios (SOARES, 2010) e fazê-los chegar apenas “a quem realmente precisa”. Para tanto, é necessário definir o que é pobreza e quais as variáveis que serão utilizadas para sua mensuração, de modo a transformá-la em números legíveis e administráveis pelo Estado. A “qualidade das informações”, obtida por meio de um processo padronizado de cadastro e coleta das informações, torna-se etapa fundamental neste processo:

No contexto de crescente focalização dos programas sociais de transferência de renda, o cadastramento de indivíduos e famílias potencialmente beneficiários se torna um instrumento crucial de avaliação de elegibilidade dos mesmos. Além disso, se o objetivo é canalizar os recursos para os mais pobres, os detalhes da implementação e gestão desse cadastro assumem grande importância e podem afetar sobremaneira o desempenho dos programas que buscam nas informações coletadas os subsídios para a seleção de seus beneficiários, com destaque para as informações sobre renda, gastos e ativos; estrutura domiciliar; composição familiar; escolaridade e inserção no mercado de trabalho. (SOARES, 2010, p. 191).

Por fim, Costa e Falcão argumentam que, devido à inflação, as linhas de pobreza e extrema pobreza deveriam ser atualizadas periodicamente. Porém, deve-se ter em vista que o aumento das linhas acarreta impactos orçamentários significativos, pois “implica mais

famílias elegíveis e benefícios mais altos no Bolsa Família<sup>76</sup>. Em outros programas do Plano” (p. 77) não foram estabelecidos mecanismos de reajuste automático que acompanhassem o aumento da inflação ou do salário mínimo, pois isso “seria incompatível com os princípios de responsabilidade fiscal e estabilidade” (p. 78). Se analisarmos as datas dos decretos, é possível perceber que tais reajustes se deram de modo arbitrário, a depender da disponibilidade orçamentária e do contexto político em questão<sup>77</sup>.

Seja um único critério, seja um índice formado por diversas variáveis, o método de cálculo e os números deles resultantes determinam não só *quem*, mas também *quantos* são aqueles que o Estado quer encontrar. Ao aplicar outra metodologia, a de Sônia Rocha, Tronco e Ramos “encontraram” praticamente o dobro de pobres daqueles que a linha de pobreza oficial delimitava. Os autores concluem que a linha do BSM “reflete a dimensão do público que o governo consegue atender, e não do público que realmente existe” (p. 308). As linhas demarcam o que o orçamento cobre, ao que o Estado atenta. A partir de um número estabelecido – uma “ficção do Estado” –, criam-se pobres, contam-se pobres para, depois, acabar com a pobreza. A fatia que o Estado deseja conhecer é a fatia que coincide com seus limites – orçamentários e políticos. Paraphrasing Porter, a pobreza precisa ser refeita antes de ser quantificada.

Neste sentido, Sprandel (2004) argumenta que as políticas públicas voltadas para a redução da pobreza pressupõem ser imprescindível sua mensuração e quantificação; “os pobres” são identificados a partir de cálculos matemáticos de linhas de pobreza. A autora retoma a noção de “fato moderno” de Poovey para argumentar que, nos trabalhos de economistas e nos índices internacionais, há uma “consagração do dado numérico que vai além de sua instrumentalidade; sua utilização parece consagrar a ilusão de que os números são epistemologicamente diferentes da linguagem figurativa e que são livres de valoração” (p. 137).

---

<sup>76</sup> O benefício básico, um dos benefícios que compõem o montante repassado pelo PBF, coincide com o valor da linha para a extrema pobreza. Assim como este, os outros benefícios aumentam quando há reajustes na linha da pobreza, gerando acréscimos nos valores repassados às famílias.

<sup>77</sup> Os reajustes da linha após o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, e o consequente aumento dos valores repassados pelo Bolsa Família, foram feitos nos seguintes meses: abril de 2014, em ano de eleição (R\$ 77,00 e R\$ 154,00 para extrema pobreza e pobreza, respectivamente), maio de 2016, após a votação do *impeachment* na Câmara e antes desta no Senado (R\$ 82,00 e R\$ 164,00), e junho de 2016, logo após posse do presidente Temer (R\$ 85,00 e R\$ 170,00). Em fevereiro de 2017, um novo reajuste foi proposto para julho do mesmo ano, como uma medida para aumentar a popularidade do presidente; este, no entanto, foi cancelado um mês antes por falta de orçamento.

### *O cálculo da renda: criando o número do Estado*

Definidos os critérios e os números que selecionariam quais pessoas seriam elegíveis aos programas sociais do governo, voltemos aos processos “de baixo”: se é preciso determinar uma renda *per capita* mensal para selecionar o “público-alvo”, como esta é calculada? Transcrever as múltiplas realidades (MOL, 1999) e as complexas práticas locais (SCOTT, 1998) nos formulários do Caderno Verde pode ser tarefa simples para algumas perguntas, como números dos documentos, dados sobre o domicílio, quantidade de moradoras. Outros, conforme já mencionado, exigem que conceitos sejam estabelecidos e compartilhados previamente, como é o caso da renda. O número que mais interessa ao Estado, que vai selecionar os “de dentro” e os “de fora” de uma política pública, é obtido por meio de cálculos complexos, feitos pelos mais de 40 mil trabalhadores que atuam na rede.

Desde o início do Cadastro Único, optou-se por registrar o valor autodeclarado da renda, sem exigência de comprovantes: ou seja, é a resposta do entrevistado que deve ser transcrita nos campos dos formulários, e não um conjunto de informações ou dados observados pela entrevistadora ou por um agente externo. Esta é uma das alternativas possíveis para se calcular renda – e, até onde pude pesquisar, o Brasil é o único país que a utiliza (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013). À época da formulação do Programa Bolsa Família, outras opções possíveis para a mensuração da renda, denominadas teste de meios (*means test*) e testes de elegibilidade multidimensional (*proxy means testing*), não foram consideradas viáveis, por não serem aplicáveis ao contexto brasileiro e por apresentarem custos administrativos demasiadamente elevados (Idem). O primeiro caso exigiria comprovação de renda da família, o que poderia acarretar estigmatização, desincentivo ao trabalho e elevados esforços e custos para mensurar a renda da família (SOARES, 2010). Essa seria uma medida difícil de ser aplicada no Brasil, onde há alto grau de informalização no mercado de trabalho (FARIAS, 2016). Ademais, a incipiente rede de proteção social à época da criação do programa não teria capacidade de executar esses testes (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013). Na segunda opção, testes de elegibilidade multidimensional, o público-alvo é definido a partir de vários indicadores relacionados à vulnerabilidade social. Segundo Paiva et al. (2013), esta opção foi desconsiderada, pois faltaria transparência ao processo de concessão e clareza na comunicação com as beneficiárias.

Dessa forma, a opção pela renda autodeclarada foi “fruto das restrições institucionais existentes” (p. 34) e a alternativa mais barata e viável no momento. Ainda que eu não tenha encontrado respaldo na literatura, recordo-me de algumas vezes escutar, em palestras e

eventos do Ministério, argumentos em defesa da autodeclaração de renda, os quais alegavam que esta opção impediria julgamentos, arbitrariedade e influência política na concessão de benefícios por parte da equipe municipal. No entanto, esta opção tem sido criticada desde o início do Programa tanto na mídia quanto por órgãos de controle<sup>78</sup>: alega-se que a autodeclaração não é um “dado confiável” de renda, que seria um incentivo à subdeclaração de rendimentos e a possíveis fraudes. Em resposta, Paiva et al. (2013) argumentam que a autodeclaração “daria transparência à concessão e manutenção de benefícios” (p. 34) e que outras ações governamentais, como o estabelecimento de cotas para concessão de benefícios em cada município e os periódicos cruzamentos de dados do Cadastro Único com outros registros administrativos, garantiriam a boa focalização do Programa.

Como argumentarei adiante, a opção pela autodeclaração é um dos principais fatores de desconfiança com relação aos dados do Cadastro Único. A opção de se calcular renda por meio de outros critérios “observáveis” é até hoje defendida, tendo no economista Ricardo Paes de Barros um de seus principais expoentes. Paes de Barros advoga a criação de um “preditor de renda”, que seria formado por meio de um cálculo a partir de outras variáveis já coletadas pelo Cadastro Único, como o tamanho e a estrutura do domicílio, por exemplo (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2009). Em 2013, o MDS utilizou um modelo de predição de renda desenvolvido pelo IPEA para analisar as famílias que não mais se enquadrariam nos critérios do Bolsa Família. Algumas das pessoas identificadas foram visitadas pela equipe do MDS e verificou-se que, além de ter um custo alto, o preditor não contribuía para identificar as pessoas em situação de pobreza. Segundo a Instrução Operacional nº 79, “entre os casos que o preditor supostamente apontava mais de 90% de certeza de que a renda estava subdeclarada, em apenas 25% observaram-se evidências de subdeclaração de renda ou omissão de membro ao visitar a família”<sup>79</sup>.

As perguntas que permitirão determinar uma renda *per capita* mensal estão no bloco 8, referente a “Trabalho e Remuneração” do Caderno Verde. Nas discussões de formulação do Cadastro Único, uma das preocupações era como aferir os rendimentos sazonais das famílias, devido ao alto grau de informalização das ocupações dos beneficiários dos programas sociais (FARIAS, p. 103). Por reconhecer que muitas das famílias de baixa renda não possuem remuneração regular, foram consideradas duas referências para o cálculo da renda *per capita*

---

<sup>78</sup> Ainda em 2002, antes mesmo da criação do Bolsa Família, uma auditoria do TCU apontava como problema a ausência de mecanismos de verificação dos rendimentos declarados (FARIAS, p. 77). Estes mecanismos serão detalhados no terceiro capítulo.

<sup>79</sup> Disponível em < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/instrucoes\\_operacionais/2016/io\\_79\\_Averiguacao\\_Revisao\\_Cadastral\\_2016.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2016/io_79_Averiguacao_Revisao_Cadastral_2016.pdf)>. Acesso em 10 de julho de 2017.

mensal: a remuneração recebida no mês anterior (questo 8.05) e a remuneração recebida nos últimos 12 meses (questo 8.08).<sup>80</sup> A figura 02 apresenta as perguntas que levarão à estimativa do cálculo da renda:

8.05 - No mês passado (nome) recebeu remuneração de trabalho?  
(Se sim, registre o valor bruto da remuneração efetivamente recebida em todos os trabalhos)

,00  0 - Não recebeu

8.06 - (Nome) teve trabalho remunerado nos últimos 12 meses?

1 - Sim  2 - Não - **Passar ao 8.09**

8.07 - Quantos meses trabalhou nesse período?

8.08 - Qual foi a remuneração bruta de todos os trabalhos recebidos por (nome) nesse período?

,00

8.09- Quanto (nome) recebe, normalmente, por mês de:

1 - Ajuda/doação regular de não morador  ,00  0 - Não recebe

2 - Aposentadoria, aposentadoria rural, pensão ou BPC/LOAS  ,00  0 - Não recebe

3 - Seguro-desemprego  ,00  0 - Não recebe

4 - Pensão alimentícia  ,00  0 - Não recebe

5 - Outras fontes de remuneração exceto bolsa família ou outras transferências similares  ,00  0 - Não recebe

FIGURA 02 - Perguntas relativas à renda no formulário principal do Cadastro Único  
FONTE: Cadastro Único para Programas Sociais – Formulário principal de cadastramento<sup>81</sup>

De acordo com o Informe aos Municípios nº 275/SENARC, o cálculo da renda *per capita* é realizado automaticamente pelo próprio Sistema do Cadastro Único e segue os seguintes passos:

- 1) Divisão do valor registrado no quesito 8.08 por 12;
- 2) Comparação do valor obtido na etapa (1) com o valor registrado no quesito 8.05 e seleção do menor valor;
- 3) Soma do menor valor obtido na etapa (2) com as rendas apuradas no quesito 8.09 (itens 1, 2, 3, 4 e 5).

<sup>80</sup> Informe aos municípios nº 275. Disponível em < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Informes/Informe275\\_Nova%20versaoV7\\_renda\\_per\\_capita.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe275_Nova%20versaoV7_renda_per_capita.pdf)>. Acesso em 10 de agosto de 2017.

<sup>81</sup> Disponível em < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro\\_unico/\\_F\\_Principal.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_F_Principal.pdf)> Acesso em 22 de agosto de 2017.

Tal cálculo é feito para cada pessoa da família. Após este processo, o sistema soma os valores calculados individualmente e divide pelo número de membros da família, obtendo-se, assim, a renda *per capita*. É o resultado desses cálculos que vai gerar o número final que preencherá o campo <vlr\_renda\_media\_fam>. Este campo será comparado com a linha de pobreza e de extrema pobreza, de modo a selecionar as famílias para programas sociais; será inúmeras vezes cruzado com outros registros administrativos para averiguar se os valores informados pelos entrevistados são semelhantes aos identificados em outras bases, com o objetivo de “assegurar a qualidade da informação” e de garantir que o valor declarado pela família corresponde, de fato, aos valores que ela recebe.

Ainda que a renda seja autodeclarada, para muitas pessoas não há uma resposta imediata às perguntas do Caderno Verde. Estabelecer um número para a “remuneração bruta de todos os trabalhos recebidos nesse período” envolve não apenas cálculos e memórias, mas a quantificação de fatores como “trabalho” e “produção”, que nem sempre são monetarizados. Se fornecer uma resposta exata à pergunta sobre rendimento bruto anual é tarefa difícil mesmo para quem tem renda fixa, esta torna-se ainda mais complexa para as pessoas que estão no mercado informal de trabalho, que vivem no meio rural ou que produzem apenas para a sua subsistência. Nesses casos, é a entrevistadora quem fornece “o caminho das pedras” e “ajuda” o entrevistado a chegar a um número final a ser preenchido nos espaços em branco do formulário.

Quando acompanhei o mutirão de Busca Ativa em 2013, lembro-me de ver as cadastradoras fazerem cálculos em uma folha de papel, ao lado do Caderno Verde, para chegar a um valor estimado para a renda das famílias. A maioria das famílias era de produtores rurais ou pescadores, o que demandava estimar a quantidade produzida e o valor desta produção, ainda que alguns o fizessem apenas para seu próprio consumo. Entretanto, esse cálculo só me causou estranhamento quando, em setembro de 2015, passei 15 dias em uma comunidade ribeirinha na Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, em Santarém (PA), para realizar uma pesquisa qualitativa sobre as percepções do Programa Bolsa Verde pelos beneficiários do Programa<sup>82</sup>. Naquela ocasião, conversei com algumas famílias que me informaram que, após a visita da equipe municipal, que entrevistara famílias para a atualização dos dados do Cadastro, os valores recebidos por meio do cartão do Programa Bolsa Família tinham sido reduzidos. Ao questioná-las sobre o valor que retiravam naquele

---

<sup>82</sup> O Sumário Executivo desta pesquisa pode ser encontrado em [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum\\_executivo/pdf/sumario\\_181.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_181.pdf). Acesso em 21 de julho de 2017.

momento, percebi que muitas famílias recebiam montantes inferiores aos que, de acordo com os critérios do Programa, deveriam receber.

As suspeitas recaíam sobre os entrevistadores. Fui informada que eles tinham feito perguntas sobre a produção agrícola das famílias: “Quanto você faz de farinha por mês? Quanto fez no mês passado? Quanto colheu de açaí? Quantos quilos de peixe pescou?”. Mesmo que as famílias não vendessem esses produtos, os cadastradores estipulavam um valor para cada um deles: “Quanto você acha que está a saca de farinha? Quanto custa o quilo do tucunaré?”. Para os moradores daquela comunidade, que não estavam acostumados a quantificar em valores monetários o que plantavam, colhiam ou pescavam, essa era uma resposta que requeria “ajuda” dos entrevistadores, pois estes sabiam qual era o custo de cada produto na cidade<sup>83</sup>.

Ao retornar para Brasília, questionei meus colegas da SENARC se estes cadastradores tinham procedido de acordo com as regras oficiais, e as respostas foram afirmativas, pois toda a produção deveria ser incluída no cálculo da renda, inclusive aquela que não é vendida. Segundo me fora informado, nas capacitações ofertadas pelo MDS aos entrevistadores, estes são orientados a registrar as rendas da produção e dos trabalhos remunerados e não remunerados; entretanto, não consegui encontrar nenhum documento ou publicação oficial em que constasse essa informação. Tampouco esta é uma informação que se acha presente nas instruções operacionais ou no Manual do Entrevistador<sup>84</sup>. Chegar a tão importante número, que vai deliberar sobre a seleção de uma pessoa a um programa, definir o quanto ela deve receber e, depois dos cruzamentos de dados, decidir se ela está “falando a verdade”, é um processo complexo, subjetivo, que envolve diversas redes de materialidades humanas e não humanas, classificações e quantificações de realidades em caixinhas que nem sempre têm o mesmo tamanho, as mesmas formas e as mesmas etiquetas.

Criar um “móvel imutável”, que possa ser comparado com outros “móveis imutáveis” que apreendem diversas formas de produção e transportam-nas para os centros de Brasília, implica em processos de simplificação, classificação e redução. Para determinar a renda *per capita*, é necessário que cadastradora e entrevistada tomem decisões – nem sempre compartilhadas – sobre o que deve ser considerado “trabalho” e “produção”, como estes devem ser traduzidos em números, como esses números serão multiplicados ou divididos para

---

<sup>83</sup> As entrevistas tinham sido feitas em um ano de alta nos preços da farinha de mandioca, principal produto da comunidade; um ano depois, quando eu lá retornara, os preços tinham caído para um terço. Esta foi uma das explicações que, em conversa com as famílias, conseguimos aventar.

<sup>84</sup> Este, por exemplo, menciona que devem ser registradas como “remuneração bruta” os valores recebidos como “o salário fixo estipulado; as gorjetas recebidas; as comissões, percentagens e gratificações recebidas; e diárias para viagens e ajudas de custo” (MDS, 2017, p. 103).

se estimar uma “média”. É preciso, portanto, atribuir um valor do Estado ao que se faz, ao que se vende, ao que se planta, ao que se colhe. Uma medida fixa que, como simplificação do Estado, “é mais estática e esquemática do que os fenômenos que deseja tipificar” (SCOTT, 1998, p. 46, tradução livre).

Além de determinar quais pessoas estão dentro ou fora dos programas sociais do governo federal, o número da renda define qual será o valor a elas repassado no caso do Programa Bolsa Família. Depois de estimado o valor da renda *per capita* mensal pelo Sistema do Cadastro Único e de os dados serem processados pela CAIXA, é o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), também sob a gestão do banco, que calculará o montante a ser pago à família. Conforme mencionei anteriormente, (p. 68) a quantia repassada à família por meio do Programa é composta por vários benefícios. Somente as famílias cuja renda está abaixo da linha da “extrema pobreza” têm direito ao “benefício básico”, cujo valor é o mesmo desta linha (atualmente, R\$ 85,00). Os “benefícios variáveis”<sup>85</sup> são pagos a todas as famílias abaixo da linha da pobreza, caso estas tenham membros da família que sejam crianças, adolescentes, gestantes. Por fim, há o “benefício para superação da extrema pobreza”, introduzido por meio do Plano Brasil Sem Miséria. Destinado apenas para as famílias “extremamente pobres”, este benefício não tem um valor fixo; se a renda *per capita* da família permanece abaixo de linha de extrema pobreza mesmo após o cômputo dos benefícios básico e variável, esta é complementada até que se chegue ao valor de R\$ 85,00<sup>86</sup>.

Algumas variáveis, portanto, determinam o valor pago às famílias por meio do PBF: o número de membros da família; o número *transcrito e calculado* que corresponde à renda *per capita* mensal; os números que definem o que é “pobreza” e o que é “extrema pobreza”. Da entrevista ao dinheiro em mãos, são diversos os processos de *translação de inscrições* (LATOIR, 2011) em números, “móveis imutáveis”. São diversos os cálculos atuantes: do cadastrador e entrevistado para determinar a “remuneração média”; no Sistema do Cadastro Único, para definir a renda média da família; no SIBEC, para, a partir das categorias dos benefícios, estipular o valor a ser transferido. Há ainda outros cálculos, os quais abordarei no

---

<sup>85</sup> São os benefícios variáveis: “Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos” – R\$ 39,00; “Benefício Variável Vinculado à Gestante” – R\$ 39,00; “Benefício Variável Vinculado à Nutriz” – R\$ 39,00 e “Benefício Variável Vinculado ao Adolescente” – R\$ 46,00. A família recebe o valor referente a cada membro que se encontra nestas situações, limitando-se a cinco benefícios por família. Como exemplo, se uma família considerada “pobre” é composta de cinco membros, dos quais três são crianças e uma é gestante, a família receberá o valor de R\$ 156,00, correspondente a quatro benefícios variáveis.

<sup>86</sup> Como exemplo, caso a família acima não tenha declarado nenhuma renda, ela receberá R\$ 85,00, referente ao benefício básico, mais os R\$ 156,00 dos benefícios variáveis, totalizando R\$ 241,00. Ao dividirmos esse valor pelos cinco membros da família, esse resulta em R\$ 48,20. Neste caso, o “benefício de superação da extrema pobreza” a ser repassado será de R\$ 184,00, para garantir a renda *per capita* mensal de R\$ 85,00. Sendo assim, o valor total recebido pela família será de R\$ 425,00. Se a família tivesse declarado R\$ 100,00 como renda, o valor a ser recebido seria de R\$ 325,00.

próximo capítulo, que se imiscuem nessas idas e vindas entre pessoas e números: cotas municipais para concessão do Bolsa Família, com base nas estimativas do IBGE sobre a população de baixa renda; porcentagens de presença na escola de crianças cujas famílias são beneficiárias; afora os cruzamentos de dados rotineiros e os processos de auditoria.

A grande maioria dessas operações é baseada em um único número: a renda *per capita* familiar, cuja fórmula de cálculo não está decifrada nos manuais e instruções oficiais e, ainda que estivesse, é sujeita a relações não apreensíveis pelo Estado. São sistemas que falham; mãos que digitam os dados apressadamente; letras ilegíveis; desconfiança quanto à renda autodeclarada pelo entrevistado; tempo e disposição para fazer todas as perguntas (ou ignorá-las, se preciso); julgamentos morais<sup>87</sup>; orientações divergentes recebidas dos professores nas capacitações; fatores humanos e não humanos que formarão o número – “objetivo”, “imparcial” e “impessoal” – que determinará *a quem e quanto* deve ser repassado. A fatia que interessa ao Estado é o número que chega a suas mãos, e não os processos de transcrição que codificaram as múltiplas e complexas realidades em um único código. Assim como as expedições de Lapérouse a Sacalina, “o interesse que se tem pelo lugar é menor que o interesse em levá-lo de volta” (LATOURE, 2010, p. 338).

#### *Por que eu? Buscando explicações para as irracionais lógicas estatais*

Antes de desembarcamos de vez em Brasília, voltemo-nos, mais uma vez, às mesas das cadastradoras do mutirão. Seja durante as entrevistas, nas palestras que as antecediam, nas pausas para o café ou no caminho para o banheiro, éramos inundados com questões para as quais nem sempre tínhamos respostas: *por que eu recebo este valor?*; *por que ele recebe mais?*; *por que eu ainda não recebi?*; *por que uns recebem rápido e outros demoram a receber?* As mesmas perguntas me foram feitas quando estive, dois anos depois, na Reserva Extrativista; nesta ocasião, uma das questões que me fora demandada investigar era se as pessoas consideravam “justo” o montante pago pelo Programa Bolsa Verde (um valor fixo por família, R\$ 300,00 a cada trimestre). Na maioria das vezes, as pessoas reclamavam do valor,

---

<sup>87</sup> A relação dos beneficiárias e não beneficiárias do PBF, incluindo cadastradoras, assistentes sociais e agentes de saúde, é tema de algumas pesquisas etnográficas. Marins (2014) discorre sobre as desconfianças e julgamentos morais presentes nas condutas dos atendentes de Itaboraí, RJ, que levam a situações de humilhação e preconceito com relação ao público do programa. Pinto (2013) argumenta que as fronteiras entre os domínios públicos e privados mostram-se fluidas na relação entre as famílias e os cadastradores nos municípios do Rio de Janeiro, RJ, e Canoas, RS, na medida em que há a entrada e a fiscalização de agentes públicos nos espaços domésticos e controles sobre os gastos do dinheiro. O uso do recurso do PBF é também tema de pesquisa de Eger (2013), que atenta para as moralidades imputadas aos beneficiários pelos agentes públicos em Alvorada, RS. Pereira (2016) analisa como os “funcionários de nível de rua” constroem suas percepções sobre o PBF, sobre “pobreza” e “pobre”, por meio de pesquisas realizadas em cursos de capacitação ofertados pelo MDS em Brasília.

por considerá-lo baixo, mas alegavam que era “mais justo que o Bolsa Família, pois é igual para todo mundo”. “Mesmo se a família é grande ou pequena?”, eu perguntava. “É que o Bolsa Família a gente não entende como chega”, foi-me respondido. Seguiam-se, então, as comparações entre os valores recebidos por cada família, de modo a decidir o que era justo ou não<sup>88</sup>: um vizinho que tinha mais filhos e “passava mais necessidade” recebia menos do que o outro, que tinha só duas crianças; um parente que se aposentou continuou recebendo, enquanto o colega parou de receber sem saber o porquê; e assim por diante.

“Merecimento” e “necessidade” são noções presentes na crescente literatura etnográfica sobre as beneficiárias do Bolsa Família. São apropriações que, de certa forma, ressignificam o conceito de renda: têm mais necessidade ou merecem mais as pessoas que não possuem recursos financeiros suficientes, vivem em condições precárias ou que têm grandes despesas (muitos filhos ou algum membro doente na família, por exemplo). Em contraposição, as pessoas que têm emprego fixo e salário considerado alto, não precisam ou não deveriam receber. Ahlert (2013) discorre sobre a noção de “precisão” utilizada pelas quebradeiras de coco no Maranhão, termo que denota a pobreza e a dureza do cotidiano: “É porque passam por momentos de ‘precisão’ que as quebradeiras se percebem como público-alvo do Programa, cuja renda permite uma ‘ajuda’ no enfrentamento das dificuldades e mesmo a possibilidade de aquisição de alguns bens” (AHLERT, 2013, p. 73). A autora apresenta relatos de quebradeiras sobre pessoas que “não mereciam” ou “não precisariam” receber os repasses, pois não “teriam necessidade”. Marins (2014) argumenta que, cientes de se acharem sujeitos aos julgamentos morais dos cadastradores e atendentes do CRAS, os entrevistados performam rituais para garantir as normas de polidez e ordem:

Neste jogo, o participante deve dar satisfações do “por que está ali”, para que o atendente avalie a coerência de seu discurso e sua legitimidade para o recebimento de um auxílio. Neste contexto, trocam-se, de forma desigual, justificativas de “merecimento” para o benefício: o candidato usa o critério de necessidade e sofrimento como justificativa para receber o Bolsa Família, podendo o atendente lhe dar ou não crédito de confiança para a concessão do recurso. (p. 553).

Nascimento (2015) também argumenta que “necessidade” e “merecimento” são explicações encontradas pelas pessoas para o recebimento do benefício:

---

88 O ato de comparar para aventar explicações sobre os valores recebidos do Programa Bolsa Família também é ressaltado no trabalho de Nascimento (2015).

Deparei-me seguidamente com questionamentos desses critérios pelo fato de as pessoas definirem a participação com base em elementos como a “necessidade” e o “merecimento”. Nesse caso, dá-se um processo cotidiano de comparação entre os vários sujeitos, com espaço para a compreensão das distintas condições de cada pessoa, mas igualmente para acusações e sentimento de injustiça. Esse contexto permite visualizar as queixas e comparações e uma constante avaliação da própria política, não só de seus critérios, mas de suas formas de implementação e mesmo dos valores recebidos por cada pessoa. (p. 2).

Há comparação entre as pessoas o tempo todo, e os critérios de pertencimento estão definidos em uma base moral de merecimento cujos critérios são difusos, diversos, subjetivos. (p. 15).

O critério do número de filhos é outra explicação aventada por meio da comparação. Em sua pesquisa realizada em cidades nas cinco regiões do país<sup>89</sup>, Nascimento (2015) argumenta que há a percepção entre os usuários de que as famílias com muitos filhos deveriam receber mais. Esse também era um fator levado em consideração pelas pessoas que vinham me questionar sobre os valores recebidos na Resex Tapajós-Arapiuns. Pode-se afirmar, portanto, que os critérios do Bolsa Família (renda e composição familiar) são compreendidos, ainda que estes sejam apropriados e reconceituados pelas práticas locais.

“Ninguém entende os valores do Bolsa Família” – disse-me um dos gestores que entrevistei para esta dissertação. Para compreender a lógica dos valores recebidos pelo Estado, as pessoas buscam identificar em suas realidades as explicações oficiais, comparando situações que lhes são conhecidas, fazendo cálculos, criando teorias com base em suas próprias concepções de justiça. A suposta racionalidade estatal não é encontrada em suas observações: há famílias que recebem menos ou mais do que “necessitam”; pessoas que não recebem, mesmo “precisando”; pessoas que recebem, ainda que não “mereçam”; pessoas com muitos filhos que recebem pouco e vice-versa.

Por serem ficções, as simplificações do Estado tornam-se mistificações para a maioria das pessoas que passam pelos seus registros (SCOTT, p. 48). Buscam-se as lógicas do Estado, mas estas não se revelam racionais. Da mesma forma como nos casos de bruxaria, o Estado faz uso de suportes materiais – documentos, censos, estatísticas – e “constrói sua reputação de agente capaz de decifrar dimensões não conhecidas pelos cidadãos a respeito de suas próprias vidas, ao tempo que torna invisível o artifício de sua produção” (BORGES, 2012, p. 480-1).

---

<sup>89</sup> Rio Tinto, PB; Belo Horizonte, MG; Garopaba, SC; Brasília, DF e Belém, PA.

Outro fator contribui para a falta de respostas satisfatórias: ainda que as entrevistas sejam feitas nos municípios, é no centro – no MDS, em Brasília – que os dados serão analisados para averiguar sua elegibilidade e conceder os benefícios. Após inserirem os dados dos formulários no Sistema do Cadastro Único, a equipe municipal pode apenas consultá-lo para saber se o benefício foi concedido ou não, mas o Sistema não fornece informações sobre quanto tempo durará a viagem de ida e volta dos números a Brasília; tampouco fornece uma resposta imediata aos cadastrados. As entrevistadoras e gestoras municipais são orientadas a responder às indagações sobre a demora na concessão dos benefícios alegando que “a habilitação, a seleção e a concessão de benefícios<sup>90</sup> ocorrem de modo automático e impessoal por meio do Sistema de Gestão de Benefícios” (MDS, 2015).

Como em boa parte das interações com o Estado, é preciso esperar. É preciso aguardar o retorno da expedição; mas não se volta para Sacalina com o que se extraiu dela. Como feito pelos tripulantes da expedição de Lapérouse, as vidas de Sacalina são destrinchadas; empalhadas; separadas em caixas, amostras, tubos de ensaio; reproduzidas em formatos em que possam ser levadas ao centro. Após embarcarem nos navios, os habitantes de Sacalina não sabem o que será feito deles. Como disse uma mulher a Marins (2014) sobre sua entrevista:

Foi uma coisa assim, direta: ela começou a fazer várias perguntas, muitas mesmo, e foi preenchendo, marcando, e aí eu perguntei quando eu ia receber, e ela falou: “Isso aí é lá com o Governo Federal. Eu não sei de nada”. Depois que ela acabou, me deu um papel com o telefone e falou: “Pode ir, tá feito”. (p. 548).

Na ausência de explicações lógico-causais às suas inquietações e seu senso de justiça, recorre-se às explicações de outro mundo: sorte, azar, Deus, destino. Ninguém entende os valores do Bolsa Família porque este não é explicável: são diversas materialidades envolvidas nas cascatas de inscrições que permeiam as constantes transformações de números a pessoas e de pessoas a números; são muitos os atores que têm agência nesses processos e que podem influenciar eventuais desvios das rotas traçadas. O número que sai nos extratos bancários<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Habilitação, seleção e concessão de benefícios são processos realizados pelo Sibec para processar os dados do Cadastro e gerar a folha de pagamento do Programa. Habilitação é o processo que verifica quais famílias inscritas no CadÚnico atendem aos critérios do programa (renda e cadastro atualizado). Seleção é a definição da quantidade e da ordem de entrada das famílias habilitadas no PBF, a partir das cotas municipais e dos critérios de prioridade. Por fim, concessão é a inclusão de famílias no PBF e o cálculo do valor a ser repassado (MDS, 2015).

<sup>91</sup> Ao sacar o benefício, seja no caixa eletrônico ou nas casas lotéricas, o indivíduo recebe um extrato com os valores sacados e alguns informes, que podem ser orientações sobre educação financeira ou alertas sobre alguma condicionalidade descumprida ou desatualização no cadastro.

permanece oculto: não se sabe como e por que este número é o efeito resultante das práticas que ocorrem depois que o Caderno Verde é fechado ao fim de uma entrevista. Como nos casos de bruxaria, seus efeitos são sentidos, mas não se conhece como nem por quem o feitiço foi realizado.

Aqui, retomamos as reflexões de Borges (2002) sobre Estado e bruxaria: ambos existem como coisa abstrata e como coisa visível, com ancoragem no real, “aos olhos de quem o reconhece”. Ainda que não seja possível acessá-lo, os efeitos de suas ações são sentidos na realidade. No caso de aplicação estrita dos princípios universais, de regras e critérios que deveriam ser aplicados a todos,

um sujeito particular que não veja atendida sua demanda junto ao Estado perceberá algo de “pessoal”, algo que se dirige contra ele e a ninguém mais. Como nos casos de acusação de feitiçaria, o sujeito busca formular hipóteses sobre o porquê de lhe ter sucedido certo evento. As acusações de feitiçaria e bruxaria observam questões similares àquelas que orientam o modo estatal de ação e classificação, ou seja, por um lado suspeitando e por outro aventando interpretações sob a forma de revelação.

Os motivos pelos quais uma pessoa recebe ou não um benefício fogem das explicações racionais, sendo o “acaso” ou a “sorte” as únicas causas possíveis. No espaço entre a lei e a sua aplicação, “há suspeitas por todos os lados” (p. 482) quando a aplicação da lei não ocorre como previsto. “Por que eu?” (MARINS, 2014). As perguntas se assemelham às dos Azande nas acusações de feitiçaria: “Por que comigo? Por que agora?”. Para desvendar os enigmas do Estado, que separam o que aconteceu do que deveria ter acontecido, os sujeitos se engajam em processos de investigação muito sérios (BORGES, 2012, p. 482):

Os sujeitos esforçam-se para diminuir a margem de incerteza, entre o que acreditam e as dúvidas que emergem constantemente: acreditam que devem preencher o formulário, digamos assim, mas sabem que só isso não basta, tem alguma outra coisa.

“– Que outra coisa?

– Quem vai me dizer?

– Como vou saber?” (p. 483).

\*\*\*

As expedições retornavam de Sacalina ao centro, onde seriam apreciadas, analisadas, calculadas para planejar as próximas viagens; no entanto, ao enviarem os navios de volta, esses nem sempre cumpriam os percursos desejados. Mesmo quando logravam chegar à ilha, o que encontravam era muito divergente da Sacalina que, aos pedaços, chegara ao centro tempos atrás: os desenhos, amostras, animais empalhados, registros, estavam distantes de refletir a Sacalina que agora se apresentava. Entre uma e outra expedição, havia Sacalina mudado ou seriam os desenhos, amostras, técnicas de empalhamento imprecisos? Tornava-se imperativo, portanto, voltar aos “móveis imutáveis” que levariam Sacalina de volta. Era necessário pensar no formato, quais caixas, quais técnicas, quem seria o desenhista, que tipo de amostra deveria ser coletado.

Entre 2005 e 2010, o Cadastro Único passou por mudanças significativas em seu desenho, sendo parte delas resultantes das recomendações feitas pelas auditorias externas. Entre elas, destacam-se a criação de um novo formulário – o Caderno Verde, implementado apenas em 2009 –; o desenvolvimento de novas versões do *software* do Cadastro Único, culminando na versão 7, que passou a ser *online*; e a criação de incentivos financeiros para a atualização dos cadastros nos municípios, bem como a obrigatoriedade de atualização do Cadastro a cada dois anos para o recebimento do Programa Bolsa Família.

Tais mudanças reduziram consideravelmente o número de erros e inconsistências dos dados do Cadastro Único, mas dúvidas quanto à veracidade das informações persistiam. Os “móveis imutáveis” foram remodelados, de modo que a Sacalina em papel que agora chegava aos centros presumia-se mais próxima da Sacalina que os navios encontravam. No entanto, parecia ainda ser necessário trazer outras bases, outros aliados, comparar o que outras expedições para outros lugares do mundo traziam em forma de números até o centro, afim de garantir a precisão desejada.

Assim, retomarei no próximo capítulo a construção dos mecanismos de averiguação do Cadastro Único, com foco nos cruzamentos de bases de dados como método para identificar inconsistências entre as informações concedidas e outras das quais o Estado dispõe. Buscarei argumentar que os cruzamentos de dados têm sido uma técnica crescentemente usada para auditorias – internas e externas – como meio de governar a distância. A objetividade dos números, a alta complexidade dos processos, a linguagem técnica utilizada se destinam a não deixar muita margem para questionamentos, especialmente quando vindos daqueles que estão “de fora” dos processos de fazer – e cruzar – números.

### Capítulo 3 – De números a pessoas

Dia 12 de maio de 2016. Na tarde anterior, a ministra Teresa Campello havia convidado todos os funcionários do Ministério para uma cerimônia de despedida. A votação da admissibilidade do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff no Senado se daria naquela noite, mas o veredito já era sabido. Para um auditório lotado, com cerca de 200 servidores, ministra e secretários nacionais fizeram suas falas: apresentaram os balanços das conquistas realizadas no período de suas respectivas gestões; condenaram o que consideravam um golpe à democracia brasileira; desejaram força para os técnicos que continuariam. O fatalismo quanto ao destino das políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério era unânime, assim como o era o incentivo à resistência para aqueles que ficariam.

A plateia – eu inclusive – aplaudia emocionada. Ainda estávamos espantados com a rapidez do processo e com a concretização de algo que, há poucos meses, apresentava-se como uma possibilidade remota. Angustiadados com o porvir, com a expectativa de cortes orçamentários, com o desmantelamento das políticas sociais que se renunciava, não conseguíamos mais prever o que nos aguardava, não sabíamos o que seria do nosso dia de amanhã.

De fato, naquela quinta-feira, um pesado silêncio pairava nos corredores. Nossa sala ficava ao lado do gabinete ministerial: por três anos, convivemos diariamente com a equipe do gabinete, composta em sua maioria por mulheres. Nós as encontrávamos em reuniões, em momentos de confraternização, mesmo não trabalhando juntas; frequentemente as agendas ou os caminhos se cruzavam, ainda que fosse por meio de um mero bom-dia pela manhã no elevador.

Naquela quinta-feira, o gabinete amanheceu vazio.

Após a cerimônia de despedida, a equipe do gabinete da ministra tinha voltado para retirar todos os seus pertences. No dia seguinte, sairia a exoneração da ministra, de secretárias, diretoras, coordenadores, todas feitas a pedido. Não havia o que fazer, não tínhamos mais tarefas a cumprir. Estávamos sem horizonte, sem trabalho e sem chefia, mas tínhamos, no entanto, uns aos outros. Creio que fomos ao trabalho para nos ver, para nos consolar, para estar com as pessoas que nos acompanharam em momentos de auge e derrocada.

Não ter o que fazer não era algo inédito para a equipe da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza. Até 2014, por conduzir o Plano Brasil Sem Miséria, a secretaria era considerada a vitrine do Ministério e estratégica para o governo Dilma.

Tínhamos um orçamento dito exorbitante, um plano abrangente e audacioso, e estávamos designados pela presidência a cobrar ações de outras áreas do MDS e de outros ministérios. Como instância coordenadora da principal iniciativa para a área social da presidenta Dilma, gozávamos de reconhecimento, autoridade política e recursos financeiros para mandar e desmandar no que preciso fosse para cumprir as ambiciosas metas do Plano, o que, de fato, ocorreu no fim de 2014.

Findado o mandato, dúvidas se mantinham com relação aos próximos anos: haverá um Plano Brasil Sem Miséria 2? Como justificar um segundo plano, se o primeiro já havia alcançado seu objetivo, de superar a extrema pobreza, segundo *nos mostravam os números*? Em um cenário de crise econômica que se adensava e numa crise política já prevista, outras preocupações tiveram prioridade nas definições de agendas estratégicas. Não foi lançado um Plano Brasil Sem Miséria 2, tampouco algo com outro nome que viesse a substituí-lo. Na esperança de que, em algum momento, seríamos demandados a coordenar uma nova investida para as políticas sociais, começamos a delinear estratégias, aventar soluções, criar programas, definir públicos prioritários – mesmo sem orçamento e sem autoridade para tanto. Aos poucos, fomos percebendo que os ministérios a nós ligados começavam a ignorar nossas demandas e que as definições políticas e os recursos financeiros não viriam. O ano de 2015 foi um constante fazer, engavetar e afundar projetos.

No início de 2016, tinha-se decidido por acabar com a Secretaria e realocar os servidores em outras áreas do Ministério, quando a sombra do *impeachment* começou a se materializar. Definiu-se por manter a SESEP como estava, sem chefia, e aguardar o desfecho, pois se acreditava que esta seria a melhor estratégia para assegurar o contrato dos servidores temporários – a maioria da equipe. Foram cerca de dois meses angustiantes, que perduraram ao longo de 2016. Mas o buraco ainda seria mais profundo do que imaginávamos.

Na semana que se seguiu à votação no Senado, começamos a avistar rostos desconhecidos pelos corredores. As mulheres do gabinete foram subitamente substituídas por homens de pele e cabelos brancos, aos quais não fomos apresentadas. A sala de reuniões da secretaria, à qual tínhamos livre acesso, foi trancada pelos que chegavam e sussurravam para que não os ouvíssemos, sem se importar, no entanto, com as altas risadas que ecoavam pelo edifício. Vez ou outra, a porta, que dava para nossa sala, era aberta e um estranho aparecia: “Onde fica o setor de informática? Eu preciso de ajuda com o projetor”. Ou então: “Quem aqui entende de inclusão produtiva?”; “Rural ou urbana?”, perguntamos; “Tanto faz”, respondia o recém-chegado. Aos poucos, foram sumindo as impressoras mais potentes, a

televisão da sala de reuniões, os computadores. “Oi, mandaram eu vir aqui buscar aquela impressora”, anunciava um funcionário terceirizado do Ministério. “Se eles tirarem o quadro da presidenta, eu levo ele pra casa” – dizia uma das pessoas da equipe. O quadro, de fato, só foi retirado quando o processo de *impeachment* foi julgado, três meses depois, mas até lá a equipe foi esvaziada e mudou duas vezes de prédio, devido às “necessárias reformas” nos prédios da Esplanada para fazer jus ao gosto dos homens que chegavam, o que (disseram) ter consumido cerca de 3 milhões de reais dos cofres públicos. Aqueles que podiam (eu, inclusive) mudaram-se para outros ministérios.

Estar na Esplanada nestas semanas foi uma experiência surreal, na falta de uma palavra que melhor descreva esses dias. Enquanto os novos velhos homens chegavam, outros e outras partiam. Uma das cenas que mais me marcou foi a despedida dos funcionários do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), agora extinto. Na frente do prédio, o recém-ex-ministro do MDA, Patrus Ananias, que fora ministro do MDS de 2004 a 2010, à época da formulação e implementação do Bolsa Família, discursava em cima de um muro de concreto para cerca de 40 funcionários. Patrus era uma das figuras que eu mais admirei, enquanto militante, político e gestor. Vê-lo despedir-se de colegas de um ministério que se evaporou da noite para o dia, despido de qualquer pompa cerimoniosa que costumava cercá-lo nos eventos oficiais, foi para mim uma imagem dolorida.

A substituição de grande parte do gabinete ministerial e dos cargos de confiança gerou desconfianças e animosidades entre os recém-chegados e os servidores que ficaram. Para os primeiros, receava-se o boicote, o vazamento de informações e possíveis traições da equipe técnica que permanecia. Além disso, seja pela falta de conhecimento (visto que a maior parte dos novos funcionários e políticos era advinda do Legislativo e com pouca ou nenhuma experiência prévia em políticas sociais) ou pela clara definição de um projeto político de restrição de direitos sociais, o corte de programas sociais deu o tom nos primeiros discursos oficiais e nas reuniões do alto escalão. Era necessário encontrar as “fraudes”, os que “se usavam do governo” e promover a inclusão social por meio do trabalho, para que as pessoas não ficassem “acomodadas” e “dependentes do governo para sempre”.

Já os que ficaram lidavam com as incertezas diárias, que se referiam desde a continuidade do Ministério e das políticas sociais até sua própria manutenção na carreira. Várias perguntas pairavam sem resposta, originadas da apreensão e da surpresa com a ruptura institucional. O que vai ser de nós? O que vai ser deles? As angústias aumentavam assim que uma nova cabeça branca aparecia no corredor. A cada batida na porta, a cada entrevista na

televisão, a cada reunião a portas fechadas criavam-se barreiras nos espaços nos quais antes nos reuníamos; os olhares angustiados se entrecruzavam.

Noutros momentos políticos na história da recente democracia eleitoral brasileira, as mudanças de governo envolveram períodos de transições entre as equipes, que levavam alguns meses até se adaptarem às novas chefias. O processo de *impeachment* não nos permitiu este momento de acomodação. As primeiras decisões deram-se à revelia da consulta às áreas técnicas. O novo velho discurso era claro: precisa-se cortar. E precisa-se cortar porque se partia do pressuposto de que as políticas eram fraudulentas, visavam à compra de votos, criavam uma “massa de pobres” acomodados. Aos poucos, os que chegaram e os que ficaram tornaram-se menos impermeáveis – alguns discursos foram abrandados, mas o projeto continuou (pelo menos no mundo das ideias, já que mesmo um ano depois, alguns programas “inovadores” ainda não conseguiram sair do papel<sup>92</sup>).

Se antes os cruzamentos faziam parte da rotina da gestão do Programa Bolsa Família, eles passaram a aparecer no discurso dos representantes do governo federal como o meio para se localizar as fraudes. Relatórios dos órgãos de controle são constantemente invocados nas reuniões do CMAP – Comitê de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas Federais, instituído pouco antes do afastamento da presidenta (o que é digno de nota), e do Grupo de Trabalho Interinstitucional para avaliação das bases de dados do MDS. Como ouvi de um gestor, “esse novo governo é aficionado por cruzamento de base de dados”. Os dados deixam de ser indícios e passam a ser a prova de fraudes. São os números resultantes desses cruzamentos que passam a ditar as verdades. Contra números não há argumentos.

Cruzam-se códigos, obtêm-se verdades. O Estado fortalece o seu olhar onipresente. Quando decisões políticas baseiam-se na ciência e na tecnologia, elas são menos permeáveis a questionamentos. O novo-velho governo carrega em sua pesada mão um poderoso pente-fino e a balança da justiça. No Congresso, é proposto um projeto de “Disk-Denúncia do Bolsa Família”<sup>93</sup>. No Executivo, vinculam-se obrigatoriamente os cadastros a um CPF: “agora com o CPF no Cadastro, eles não vão mais conseguir mentir”, foi dito em uma reunião. O Ministério Público Federal, em sua autodeclarada luta contra a corrupção, lança o Projeto Raio X do Bolsa Família e denuncia que, por meio de cruzamentos de dados, identificou 1,4 milhão de “casos suspeitos”.

---

<sup>92</sup> Refiro-me aqui a um suposto plano de inclusão produtiva, que ficaria a cargo (do que restou) da equipe da SESEP. Mais de 15 meses se passaram, uma secretária tomou posse e pediu exoneração, planos foram elaborados e engavetados, e até o momento (agosto de 2017), não houve ação ou programa implementado por aqueles que tanto almejavam criar as “portas de saída” do Bolsa Família.

<sup>93</sup> Fonte: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ASSISTENCIA-SOCIAL/523050-PROJETO-CRIA-DISQUE-DENUNCIA-DO-BOLSA-FAMILIA.html>. Acesso em 30 de julho de 2017.

Apesar deste discurso supostamente hegemônico, algumas vozes dissonantes questionam os métodos e a dedução de que os indícios localizados nos cruzamentos seriam fraudes. “Cada base de dados conta uma história. Cada base tem uma língua diferente; você não consegue traduzir uma na outra automaticamente” – disse-me certa vez um ex-gestor do Cadastro Único. Por outro lado, as gestoras e técnicas do Programa no MDS buscam, na guerra dos discursos e das ideias, divulgar os “fatos verdadeiros sobre o Bolsa Família”. Alegam que cruzamentos de bases de dados já eram rotina automatizada na administração passada e que não há nada de novo na suposta nova metodologia. Em novembro de 2016, mais de 468 mil famílias deixam de receber o Bolsa Família sem consulta aos municípios. Novo ou velho, o pente-fino se alarga.

\*\*\*

O presente capítulo tem por objetivo apresentar os processos de checagem dos números que chegam a Brasília. Sendo a renda autodeclarada o principal critério que delimita o público-alvo do programa e o valor a ser repassado às famílias, desconfianças emergem quanto à sua veracidade. A palavra na entrevista não basta, ainda mais quando sai da boca daqueles que são culpabilizados pelas suas próprias mazelas: preguiçosos, avessos ao trabalho e ávidos por levar vantagem em tudo. É necessário criar sistemas, comparar outros registros, atualizar os cadastros – processos tecnológicos que garantirão que os números dizem a verdade e representam a realidade. É preciso verificar se Sacalina era mesmo aquilo que, em pedaços, chegava aos barcos.

### *Do cadastro às famílias*

Antes de analisarmos o conteúdo que as expedições trazem até o centro, faço, novamente, um breve parêntese para percorremos os caminhos dos números em Brasília. Algumas etapas precedem a comparação dos dados com outros registros do Governo Federal: depois de inseridos no Sistema, os números que codificam as complexas e múltiplas realidades passam por diversos processos e materialidades até se transformarem em dinheiro nas mãos das famílias beneficiárias. A partir dos números levados às “centrais de cálculo”<sup>94</sup>, pode-se decidir o que fazer, a quem conceder benefícios, julgar quem “falou a verdade” e

---

<sup>94</sup> Ver página 39 do Capítulo 1.

definir quem tem direito. Os números que chegam a Brasília vão determinar o que se entende por pobreza e quem deve ter acesso às políticas sociais do Estado.

Qual o caminho inverso, então, que percorrem os números até que estes se transmutem, novamente, em pessoas – os “beneficiários”, “pobres” ou “fraudadores”? Neste momento, fornecerei uma breve explanação sobre os processos que levam à concessão do benefício, como os mecanismos de seleção das famílias e o acompanhamento das condicionalidades; em seguida, deter-me-ei em um processo específico: os cruzamentos de dados, que verificam se os números que chegaram a Brasília correspondem, de fato, à realidade.

No momento da inserção dos dados no Sistema, alguns campos considerados primordiais “acusam” quando há alguma inconsistência, o que é nomeado de “mecanismo de crítica imediata”. Os campos automaticamente checados são os referentes ao CPF e título de eleitor; verifica-se se são números válidos, se há duplicidade e se o nome da pessoa corresponde ao número do CPF informado. Caso a inserção seja feita no momento da entrevista, o cadastrador pode alertar a família que “o sistema não aceitou o número informado” e proceder à correção desta inconsistência.

É ainda no Sistema do Cadastro Único que é feito o cálculo que determina a renda *per capita* da família. Após este processo, os números referentes às famílias interagem com os dados do Cadastro NIS da Caixa, para a emissão do Número de Identificação Social, de modo a evitar duplicidades – como já explicado no capítulo 2. Os números são então enviados a outro sistema, o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), por meio do qual serão realizados os processos de *habilitação*, *seleção* e *concessão* dos benefícios. No primeiro caso, são habilitadas as famílias cuja renda mensal *per capita* está dentro dos critérios de entrada no programa e cujo cadastro fora atualizado nos últimos 24 meses. Já o processo de *seleção* envolve outro cálculo importante: a estimativa de famílias em situação de pobreza por município. A partir dos dados da PNAD<sup>95</sup>, estipula-se a quantidade de famílias pobres no município; este número determina o cálculo de “cotas” de beneficiários naquele local, ou seja, há um teto para a concessão de benefícios, que varia anualmente<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) é realizada anualmente pelo IBGE e obtém dados sobre as características demográficas e socioeconômica da população.

<sup>96</sup> Vale ressaltar que há certa flexibilidade na quantidade de cotas, visto que, para as famílias consideradas prioritárias (quilombolas, indígenas, catadores de material reciclável, em situação de trabalho infantil ou análoga ao trabalho escravo), é permitido conceder o benefício mesmo que a cota do município já tenha sido extrapolada (MDS, 2015). Dessa forma, há municípios que podem ter mais de 100% da cobertura prevista (a qual é calculada como a divisão entre o número de pessoas cadastradas no Bolsa Família sobre a estimativa de famílias pobres no município).

Este sistema de cotas é apresentado como um dos instrumentos de focalização do Programa Bolsa Família e é o motivo alegado para a afirmação de que uma pessoa que recebe indevidamente “tira o lugar” da outra pessoa que deveria receber. Após este processo, dá-se, ainda no SIBEC, a *concessão* de benefícios, que calcula o valor a ser recebido por cada família. Por fim, é emitida a folha de pagamento do Bolsa Família, a qual será processada pela Caixa, para permitir os saques pelo cartão.

Antes da liberação dos pagamentos, a Caixa realiza auditorias mensais da folha do Bolsa, com vistas a bloquear e cancelar benefícios em desconformidade com os critérios dos programas (MOSTAFA; SÁTYRO, 2014). Neste momento, a folha é cruzada com algumas bases, como o SISOBI, para localizar outras inconsistências (duplicidade, renda superior ao permitido, pessoa falecida na família, por exemplo). Quando estes “erros” são identificados, ocorre o bloqueio do benefício, o qual pode ser revertido pelo gestor municipal após a regularização da situação da família.

No entanto, mesmo após a concessão do benefício, os números das famílias continuam a percorrer os computadores e sistemas em um processo de ida e vinda constante entre Brasília e os municípios, entre centro e periferia. A partir dos números informados, as famílias têm parte de suas vivências monitoradas do centro: por meio do Sistema de Condicionalidades (SICON), o MDS seleciona as famílias com perfil para acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação e envia as listas ao Ministério da Educação e ao Ministério da Saúde, para que estes as repassem às respectivas gestões municipais. A partir dessas listas, o município informa a frequência escolar, no Sistema Presença, e o acompanhamento das vacinas e atendimento pré-natal, no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde. Os números voltam ao MDS, que verificará quais famílias não cumpriram as condicionalidades, e retornam, novamente, ao município, para que este consulte as famílias e apresente as justificativas cabíveis ou as encaminhe para acompanhamento pela área de assistência social<sup>97</sup> (MDS, 2015).

São vários os trabalhos realizados nas “centrais de cálculo” que estão em Brasília. Formulários dos Cadernos Verdes, folhas de presença das escolas, carteiras de vacinação,

---

<sup>97</sup> Apenas em último caso o benefício é bloqueado, pois se parte do pressuposto que o não cumprimento das condicionalidades pode indicar uma situação de vulnerabilidade social da família. Esta deverá ser acompanhada e incluída nos programas da assistência social. Segundo o Manual do Bolsa Família, “o termo vulnerabilidade social está relacionado diretamente ao conceito de riscos. No campo da proteção social, entende-se o termo risco como uma variedade de situações que englobam: 1) Riscos naturais: desabamentos, enchentes, secas; 2) Riscos de saúde: doenças, deficiências, acidentes; 3) Riscos ligados ao ciclo da vida: nascimento, maternidade, velhice, morte; 4) Riscos sociais: violência doméstica, gangues, crime; 5) Riscos econômicos: desemprego, financeiros, choques de mercado; 6) Riscos ambientais: poluição, desmatamento; e 7) Riscos políticos: discriminação, revoltas”.

projeções do IPEA, registros de óbitos e carteiras de trabalho chegam todos os dias, em uma mesma forma, para que possam ser mensurados, sobrepostos e comparados. Aqui, retomo a noção de Latour sobre informação como uma “relação muito prática e muito material entre dois lugares, o primeiro dos quais negocia o que deve retirar do segundo, a fim de mantê-lo sob sua vista e agir à distância sobre ele” (LATOURE, 2004b, p. 3). A produção de informações se daria em uma contradição entre presença num lugar e ausência desse lugar; em levar o mundo para dentro dos centros, “sem trazê-los de verdade”. A tecnociência torna possível a mobilização de tudo o que pode ser inscrito e transportado (LATOURE, 2011, p. 363). Em “móveis imutáveis”, os mundos mobilizados adquirem comensurabilidade, pois são moldados da mesma forma: “informações diferentes, procedentes de instrumentos separados, podem unificar-se em uma só visão, porque suas inscrições possuem todas a mesma coerência ótica” (LATOURE, 2004b, p. 8).

Os cruzamentos da base do Cadastro com outros registros do Governo Federal se dão em paralelo aos processos descritos acima, com vistas a assegurar que o dito nas entrevistas corresponde, de fato, à realidade das famílias. Nas centrais de cálculo, as múltiplas realidades são transmutadas em números, em uma mesma forma, com a mesma “coerência lógica”. Após chegarem ao centro, os “móveis imutáveis” que traziam Sacalina aos pedaços precisariam ser avaliados: será que Sacalina era mesmo aquilo que fora trazido nos barcos? Antes de enviar novas expedições, é necessário organizar, comparar, resumir as inscrições que o centro já detém. É sobre os cruzamentos das bases de dados pelo MDS e pelos órgãos de controle que trataremos na próxima subseção.

### *De olho na pobreza*

Desde seu início, tanto o Cadastro Único como o Programa Bolsa Família são alvos de auditorias de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU). As recomendações desses órgãos são fonte de mudanças estruturais e institucionais em ambas os programas. A preocupação com a elegibilidade e com a focalização do Bolsa Família, de modo a fazê-lo “chegar a quem realmente precisa”, era vigente já nas discussões preliminares do programa.

Ao se configurar como a “porta de entrada” do Bolsa Família, as fragilidades do Cadastro Único como instrumento de seleção das famílias beneficiárias se mostraram ainda mais evidentes, visto que estas interferiam na concessão de bolsas do Programa. Devido ao aumento do número de bolsas concedidas (de 6,5 milhões em 2004 para 11,1 milhões em

2006, de acordo com os Relatórios de Gestão da SENARC<sup>98</sup>), o Bolsa Família, um dos principais programas sociais do governo Lula, atraiu as atenções da mídia, da opinião pública e dos órgãos de controle, atentas aos erros e limitações do Cadastro.

Segundo Farias (2016), a mídia frequentemente apresentava casos de pessoas que recebiam o benefício indevidamente ou de pessoas que deveriam recebê-lo e ainda aguardavam o benefício, mesmo após o cadastro. A vigilância sobre o cadastro e sobre os “pobres” que ele deveria localizar não era notória antes do Bolsa Família. Farias cita um artigo de Fonseca & Roquete, no qual as autoras argumentam que antes da transição de governo não se discutia o Cadastro Único ou outros cadastros sociais do Brasil. “Pelo contrário, o governo FHC apresentava o Cadastro como uma radiografia confiável sobre os pobres, fato que ‘não se mostraria real tanto no quantitativo de famílias cadastradas quanto na qualidade dos casos’” (FONSECA & ROQUETE apud FARIAS, p. 77).

Esta posição é reiterada por um estudo feito por Lindert & Vicensini (2010) sobre mais de 4 mil reportagens referentes ao Bolsa Família entre os anos de 2004 a 2006,<sup>99</sup> o qual aponta que a visibilidade do Programa na imprensa brasileira aumentou em decorrência da ampliação de sua cobertura<sup>100</sup>. As autoras argumentam que a maioria das reportagens voltava-se a dois temas principais: (1) focalização e cobertura e (2) fraudes, erros e interferência política na concessão das bolsas; as críticas ressaltavam mais os erros de exclusão (pessoas que recebem indevidamente) em detrimento dos erros de inclusão (pessoas que não recebem, ainda que tenham sido cadastradas e que cumpram com os critérios do programa). Ademais, a pesquisa demonstrou que as críticas “refletem a qualidade técnica do programa”, tendo sido mais ferrenhas entre 2003 e 2004, mas adotando um tom mais ameno em 2005, após o governo implementar diversas melhorias no Bolsa Família e no Cadastro e desenvolver estratégias para comunicá-las.

Lindert & Vicensini também apresentam os impactos da mídia e, conseqüentemente, da opinião pública, nas mudanças implementadas pelo Governo Federal entre os anos de 2004

---

<sup>98</sup> Relatórios de Gestão são documentos pelos quais o MDS presta contas à sociedade por meio do Processo de Contas Anual. Esse processo resulta na elaboração de relatórios sobre a gestão de cada unidade do MDS, os quais são verificados pela Controladoria-Geral da União (CGU) e, depois, submetidos ao Tribunal de Contas da União (TCU). Os relatórios da SENARC, consultados para a escrita desta dissertação, estão disponíveis em <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/auditoria/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania>. Acesso em 29 de julho de 2017.

<sup>99</sup> Outros achados das autoras neste artigo demonstram a publicização dos debates em torno das políticas de transferência de renda, como o fato de que, em 2006, ano de eleições, todos os seis jornais pesquisados publicavam ao menos uma reportagem relativa ao tema por dia. Além disso, as autoras argumentam que, quanto maior a cobertura (número de pessoas atendidas) do programa, maior a sua visibilidade, a qual tende a aumentar em anos eleitorais.

<sup>100</sup> Nos termos de políticas públicas, cobertura refere-se ao número de pessoas atendidas em relação ao público que se deseja atender. Assim, um programa com “boa cobertura” é um programa que atende boa parte de seu público-alvo; é, portanto, um conceito relacionado ao de focalização (mencionado no 2º capítulo).

e 2006. Além da investigação das denúncias divulgadas, algumas medidas importantes para o combate às fraudes foram tomadas em um contexto de eclosão de denúncias e escândalos na imprensa (p. 49), entre as quais se destaca o lançamento da Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família, pelo presidente Lula, em janeiro de 2005. Esta era composta pelo Ministério Público Federal, Ministérios Públicos Estaduais, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União e os conselhos de controle social do Bolsa Família<sup>101</sup> (FILGUEIRAS, 2006), e tinha como objetivo fiscalizar e apurar as possíveis irregularidade do programa. Ainda que esta rede não mais exista, estes órgãos são, atualmente, os principais meios de controle e auditoria externos dos programas Bolsa Família e Cadastro Único.

As denúncias na mídia e as recomendações dos órgãos de controle estão relacionadas a outro motivo, já mencionado no segundo capítulo: o fato de a renda registrada nos formulários do Cadastro Único ser autodeclarada e não exigir nenhum tipo de comprovação formal. Quando fraudes e escândalos emergem, busca-se a origem da informação e os meios de registrá-las; voltam-se os olhos ao Cadastro Único e às pessoas entrevistadas. Uma vez que a renda é o que determina o valor que a família receberá, como garantir que se está dizendo a verdade? Como provar que “o dito” corresponde à realidade? Segundo Peirano, “o fato básico do mundo moderno é que nossa palavra não é suficiente como prova” (PEIRANO, 2014, p. 387). Para ser quem somos é necessário *provar*, por meio de mecanismos externos e *oficialmente válidos*, nossa condição como tal (idem).

A palavra não basta, ainda mais em se tratando da parcela pobre da população, cuja culpa pelas mazelas e sofrimentos cotidianos recai sobre sua inação, preguiça e indisposição em relação ao trabalho (voltaremos a este ponto adiante). Ainda que autodeclarada, como pressupõem as normativas do Programa, a renda precisa ser checada, auditada, fiscalizada, para que um olhar externo, supostamente isento, confirme que *os pobres* são realmente quem dizem ser.

A exigência de criação de mecanismos de verificação das informações foi uma das recomendações da primeira auditoria feita pelo TCU sobre o Cadastro Único, em 2003 (Acórdão nº 240/2003). A preocupação com a focalização do público-alvo e com a confiabilidade dos dados já se mostrava presente, visto que a autodeclaração de renda dava margem à omissão de rendimentos de beneficiários, em prol do recebimento dos recursos

---

<sup>101</sup> Para formalizar sua adesão ao programa, os municípios tiveram de assinar um Termo de Adesão, por meio do qual se comprometiam a designar um gestor para o programa e determinar uma instância de controle social (Portaria GM/MDS nº 246/2005), a qual poderia ser um conselho formado especificamente para este fim ou delegada a um conselho já existente. O conselho deve ter o mesmo número de representantes do governo local e de entidades indicadas pela sociedade. Além de acompanhar as ações de cadastramento, condicionalidades e gestão dos benefícios, o conselho deverá fiscalizar o uso dos recursos transferidos por meio do IGD.

(TCU, 2003). No relatório final, o TCU recomendou que as informações do Cadastro Único fossem comparadas com outras bases de dados da administração pública, de modo a apurar a veracidade das remunerações declaradas. Os dados do Cadastro também foram foco de auditorias realizadas pela CGU nestes anos, por meio de Sorteios Públicos<sup>102</sup>. Em uma pesquisa sobre os sorteios da CGU realizados entre 2004 e 2007, as categorias relacionadas ao cadastramento correspondiam a um terço dos apontamentos feitos pelo órgão (KADRI, 2009).

Conforme apresentado no segundo capítulo, a eficácia e a focalização de uma política pública estão relacionadas à qualidade dos dados na qual ela se baseia. No caso do Programa Bolsa Família, as falhas e os erros que constantemente eram alardeados na mídia e evidenciados pelos órgãos de controle faziam voltar os olhos para a “origem do problema”, ou seja, os processos de cadastramento, apreensão, codificação e transporte dos dados, o que demandou mudanças estruturais no Cadastro Único, como a elaboração de novos *softwares*, formulários e sistemas (FARIAS, 2016).

Neste sentido, dois aportes teóricos são importantes para pensarmos sobre o destaque que os erros do Bolsa Família e do Cadastro Único tiveram – e, como argumentarei adiante, continuam tendo – na imprensa, na opinião pública e nos órgãos de controle. O primeiro é a contribuição de Farias, segundo a qual o Cadastro Único, como infraestrutura, é “visível apenas quando quebra”. Com base na literatura sobre estudos das Infraestruturas da Informação, Farias analisa como o Cadastro Único adquiriu “*status* infraestrutural”, a ponto de se tornar a principal ferramenta de identificação da população pobre do país, a partir do qual as políticas públicas são construídas. Ao longo do texto, que retoma o histórico da construção e aprimoramento do Cadastro, a autora apresenta algumas das características que permitem considerá-lo como infraestrutura, nos moldes como o Cadastro é apresentado atualmente na literatura e nos processos de formulação de políticas sociais.

Segundo Farias, a partir dos conceitos de Star & Ruhleder (1996), uma infraestrutura é *invisível*, definida como um substrato, “algo sobre o qual outras coisas andam ou operam”; está *enraizada (embedded)* em outras estruturas, arranjos sociais e tecnológicos; incorpora *padrões*, conectando-se com outras infraestruturas de maneira padronizada. Essas qualidades são alteradas quando as infraestruturas falham (por exemplo, quando um servidor cai, quando uma máquina quebra, quando falta energia); saem da invisibilidade e passam a ser evidentes (FARIAS, p. 24).

---

<sup>102</sup> Anualmente, a CGU realiza auditorias em municípios sorteados para avaliar a implementação de determinados programas federais, por meio do Programa de Fiscalização em Entes Federativos. Fonte: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/3-ciclo>. Acesso em 10 de agosto de 2017.

No caso do Cadastro Único, este se torna visível a partir do momento em que suas falhas são manifestas na focalização dos programas que dele fazem uso; quando as políticas públicas são destinadas para outros que não aqueles “que realmente precisam”. As denúncias de fraudes e erros no Programa Bolsa Família fazem voltar a atenção para a origem dos dados, para os critérios de seleção, para os processos de cadastramento. Esta é, inclusive, uma das reclamações que ouvi de técnicos e gestores, relativas à prioridade dada pela SENARC para o Programa Bolsa Família, em detrimento do Cadastro Único: que o Cadastro “só aparece quando dá problema”.

Outra contribuição refere-se às reflexões na antropologia relativas aos processos de auditoria. Strathern (2000), Shore & Wright (2015), Harper (2000) argumentam que os processos de auditoria são onipresentes e afetam diversos aspectos de nossas vidas. São “essenciais para o mito da sociedade racional” (HARPER, 2000), instrumentos de governança e poder (SHORE; WRIGHT, 2015), em que o “financeiro” e a “moral” se encontram (STRATHERN, 2000). Shore & Wright (2015) definem “cultura de auditoria” como um meio arbitrário de governança a distância, que faz uso dos princípios e técnicas de contabilidade e de gerenciamento financeiro para moldar realidades e instituições, de modo a torná-las padronizadas e, conseqüentemente, auditáveis (p. 22). Este conceito foi introduzido por Strathern (2000), segundo quem a cultura de auditoria permitiria que diversas práticas e valores aliados à eficiência econômica e às boas práticas estivessem presentes em domínios distantes, como governos, academia e empresas. Derivadas do mundo das finanças, as práticas de auditoria se expandiram de modo a se tornar hoje um processo da governança neoliberal e contribuir para o seu *ethos* (p. 3).

Shore & Wright asseveram que a proliferação dos indicadores e *rankings* permitiu a criação não apenas de novas formas de poder e governança, como também de novos tipos de subjetividade. Atualmente, mesmo fenômenos intangíveis (confiança, percepções, nível de felicidade) são medidos, quantificados e elencados de modo a se tornarem ferramentas para medir e promover reformas pelo mundo, controlando-se a e à distância. Assim, “governar por números” – reduzindo os processos complexos a simples indicadores e *rankings* numéricos com vistas à gestão e ao controle – tornou-se uma característica de nossos tempos. No centro desse processo há uma crescente fetichização das estatísticas e *rankings* competitivos como instrumentos robustos e confiáveis para calcular (e melhorar) características qualitativas, como excelência, eficiência, transparência.

Segundo Shore e Wright,

submeter a *performance* de organizações e indivíduos ao escrutínio de especialistas externos é tido como natural; ser auditado, inspecionado, é considerado parte inexorável da existência humana: um aspecto natural e inevitável de ser um trabalhador, estudante, funcionário de empresa. Nossas vidas são crescentemente governadas por números, indicadores e algoritmos. Um dos motivos pelos quais os *rankings* se tornaram tão populares e difusos é porque eles tornam possível a vigilância de longe e permitem que as pessoas de fora acessem o interior de um país, de uma organização ou de uma sociedade. Justamente por serem descontextualizados, essas estatísticas e *rankings* podem ser amplamente disseminadas e inseridas em novos lugares para novos usos. (...) Ademais, paradoxalmente, as pessoas que parecem estar mais enamoradas das estatísticas e dos indicadores são aquelas que estão mais distantes dos locais onde estes são produzidos. (p. 23, tradução livre).

Por fim, vale destacar um dos argumentos de Strathern: as questões relativas à auditoria deveriam ser de interesse de antropólogos, já que esta é parte do tecido das trocas humanas. A autora cita os “rituais de verificação” descritos por Mary Douglas para afirmar que a necessidade de checar, verificar, auditar apenas ocorre em situações de *desconfiança* (p. 5). No entanto, o próprio ato de checar demanda *confiança*: nas medidas utilizadas, nas fontes de informação, simplesmente pelo fato de ser humanamente impossível checar tudo. Confiança precede a verificação (p. 7).

A vigilância constante da parcela mais pobre da população, a comoção causada por um caso identificado de fraude nos programas sociais e a desconfiança quanto à renda autodeclarada são questões que imputam aos beneficiários do Bolsa Família uma constante luta cotidiana para provar-se pobre (PEREIRA, 2016, p. 91). De longe, os gestores do MDS, os órgãos de controle e a imprensa exigem que as vivências sejam codificadas em formulários, que as respostas fornecidas sejam adequadas ao que se espera, que os números que chegam a Brasília sejam objetivos, imparciais e, ao mesmo tempo, reflexo das múltiplas e complexas realidades vivenciadas nos diversos territórios brasileiros. Do centro, medem-se constantemente as *performances enquanto pobres*.

Conforme argumentado por Shore & Wright, a adoração dos números se dá de maneira mais intensa por aqueles que estão mais deslocados dos locais nos quais estes são produzidos, locais onde esforços e suor são despendidos para forçar e “fazer caber” as realidades nas caixas, “móveis imutáveis”, que as transportarão aos centros. Os que tomam os

registros e o cadastro como “caixa-preta” são aqueles que desconhecem os processos, embates e controvérsias que levaram ao fechamento destas caixas.

Nas próximas linhas, apresentarei como as primeiras tentativas de auditar o Cadastro a distância, por meio do cruzamento de dados, mostraram a necessidade de que os cálculos realizados fossem avaliados *in loco*, em seus locais de produção. Essa premissa será ainda fonte de embate entre os que ficaram e aqueles que chegaram após o processo de *impeachment*, nas disputas que envolveram os cortes no Bolsa Família, no final de 2016.

### *Cruzar para controlar*

Ao longo dos anos, o MDS desenvolveu procedimentos para análise de dados do Cadastro Único, de modo a torná-lo mais próximo à realidade que se pretende registrar e garantir o “chegar a quem realmente precisa” dos programas sociais. Estas técnicas foram elaboradas a partir de demandas das auditorias externas ou dos próprios desafios postos pelos programas usuários. Referem-se tanto à avaliação da consistência dos dados como à veracidade das informações prestadas. No primeiro caso, o exame é feito apenas a partir da base de dados que se pretende analisar: identifica-se, por exemplo, se todos os campos (ou apenas os considerados obrigatórios) estão completos; se os campos numéricos estão preenchidos apenas com números; se os números referentes aos documentos têm todos os caracteres; se há mais de um cadastro com o mesmo CPF, ou com o mesmo NIS; se a mesma pessoa está cadastrada em mais de uma família. Já no segundo caso, são comparadas bases de dados distintas que contêm alguma informação em comum e outras informações que podem ser complementares. É este tipo de análise de dados que nos interessa neste capítulo.

Confesso que não me aventurei, neste momento, a adentrar na literatura técnica das áreas de tecnologia da informação, análise de dados e *big data*. Por questões de limitação temporal e de escolhas teóricas, buscarei apenas os *efeitos* desta bruxaria, que ainda permanece restrita aos poucos técnicos que a ela têm acesso. Não creio que cabe a mim, ou mesmo que eu seria capaz de desvendar os feitiços que levarão aos resultados dos cruzamentos. Aqui mantenho as tecnologias utilizadas como caixas-pretas: reconheço o que nelas entra (formulário, entrevistas, dados inseridos no sistema, chaves de cruzamento, campos de uma tabela) e o que delas sai (benefícios, cortes, fiscalizações), mas prefiro deixar os algoritmos e as linguagens binárias para os feiticeiros que as praticam.

Dito isso, como traduzir numa linguagem leiga o que é cruzamento de dados? Iniciemos com a definição de “base de dados”. Segundo Martins Junior & Braz<sup>103</sup>, estas são “estruturas que permitem representar a realidade sob um determinado aspecto. Para isso, eles são suportados por sistemas gerenciadores que registram e mantêm as informações nos computadores segundo determinados modelos” (p. 68). Partindo dos pressupostos compartilhados no capítulo 2, as bases de dados, assim como o Cadastro Único, são grades de *padronização, mapas abreviados*, por meio das quais o Estado apreende e torna legíveis versões das múltiplas realidades, a parte que lhe interessa conhecer. Uma base de dados, portanto, é construída a partir de um objetivo específico e contém informações sobre os aspectos da realidade que são considerados relevantes para a ação e o controle estatal. Além disso, na maioria das bases de dados, é um número que vai identificar um determinado registro, ou seja, que vai permitir que os dados de uma pessoa sejam localizados.

Como explicam Martins Júnior & Braz:

As bases de dados governamentais no Brasil detêm o registro de uma pessoa natural com a utilização de mais de uma dezena de identificadores, os quais constituem subconjuntos ou visões do universo dos cidadãos. A Receita Federal do Brasil possui o Cadastro da Pessoa Física (CPF), o qual constitui a visão dos brasileiros sob o ponto de vista tributário. Na visão trabalhista, o cidadão é identificado pelo Número de Identificação do Trabalhador (NIT). O Ministério do Trabalho e Emprego mantém vários cadastros de trabalhadores, a exemplo da RAIS, CAGED, Seguro-Desemprego e FGTS. (...) Todos esses cadastros possuem identificadores próprios compostos de sequências de caracteres, numéricos ou alfanuméricos. (p. 73, grifo meu).

O cruzamento ou batimento de bases de dados é o processo por meio do qual esses registros parciais são comparados, com o objetivo de complementar as informações (agregar as bases distintas em uma só) ou verificar se os campos que se referem a uma informação específica, comum às duas bases, são condizentes. “Cruzar dados nada mais é que relacionar informações pertencentes a arquivos distintos, de uma ou de mais bases de dados” (MARTINS JUNIOR; BRAZ, 2010). Para tanto, é necessário definir uma *chave de cruzamento*, ou seja, um ou mais campos comuns que sejam idênticos nos arquivos envolvidos na operação. Este pode ser simples (número do CPF, NIS) ou composto (nome próprio + data de nascimento); numérico, em formato de texto ou, mais recentemente,

---

<sup>103</sup> Funcionários do TCU, em um artigo publicado na revista “Doutrina”, publicada pela instituição.

fonético. Neste último caso, sistemas permitem identificar a informação em bases distintas pelo seu correspondente fonético, mesmo que a informação textual tenha erros de grafia, o que é muito comum no caso de nomes, por exemplo. Definida a chave de cruzamento, seleciona-se qual informação se deseja obter ou comparar. Os comandos são enviados ao *software*<sup>104</sup>, que realiza o feitiço e faz com que as nuvens de números identifiquem-se entre si, gerando os dados procurados.

Já mencionei no capítulo 1 o trabalho complementar realizado pelas centrais de cálculo para intensificar a mobilidade, a estabilidade e a permutabilidade dos traçados, no processo denominado de “cascata de inscrições”. Latour atenta para outro processo, realizado a partir do momento em que os mundos mobilizados adquirem uma mesma forma, uma mesma coerência óptica. É a possibilidade de se estabelecer “nexos transversais” entre formulários de domínios diferentes.

Nas palavras de Latour,

Nas centrais de cálculo obtêm-se formulários a partir de domínios totalmente desvinculados, mas com a mesma forma (as mesmas coordenadas cartesianas e as mesmas funções, por exemplo). Isso significa que serão criados nexos *transversais* além de todas as associações *verticais* feitas pela cascata de reescritura. (LATOURE, 2011, p. 382).

Neste sentido, por meio das chaves de cruzamento, que têm a mesma forma, torna-se possível criar nexos entre as bases de dados e compará-las. No entanto, vale lembrar que o mundo de papel feito nas centrais de cálculo, por meio do qual as realidades podem ser moldadas, agregadas, divididas e comparadas, não é o mundo “lá fora”, apenas uma representação deste. “As inscrições finais não são o mundo; apenas o representam em sua ausência” (p. 386). É necessário, portanto, não considerar as bases de dados como “caixas-pretas” e retomar o caminho inverso das “cascatas de inscrições” que culminaram em sua forma.

Retomo, portanto, as frases que mencionei no início deste capítulo: “Cada base de dados conta uma historinha”; “cada base tem uma linguagem diferente”, disse-me uma vez o cientista-mago-da-computação que mencionei no segundo capítulo e que sempre recomendava cautela ao divulgar o que os números, aparentemente, nos diziam. Essa afirmação também foi corroborada nas entrevistas, como me disse uma gestora: “Cada base

---

<sup>104</sup> Exemplos de *softwares* utilizados: Excel, SPSS, Strata, Access, SQL, SAS.

tem um tipo, ela foi criada com aquele pensamento único, aquela visão”. Assim como os registros do Cadastro Único enfrentam diversos percalços nas idas e vindas entre as pessoas e os números, entre “a ponta” e Brasília, o mesmo ocorre com todas as bases de dados: escolhas, definição de conceitos, entrevistas, sistemas para o registro de dados, periodicidades de atualização, regras distintas, tecnologias diferentes, pessoas que cadastram, que transcrevem, que respondem; enfim, diversas materialidades heterogêneas que atuam na formação de uma base de dados.

Vale ainda mencionar que o cruzamento de dados demanda uma estrutura informacional avançada, como sistemas, *softwares* e processadores potentes para “rodar” os comandos, principalmente nos casos de bases grandes, como o Cadastro Único (81 milhões de registros) e do INSS (36 milhões). Por este motivo, as auditorias de bases de dados, internas e externas, são técnicas recentes no setor público brasileiro. As primeiras auditorias realizadas pelo TCU sobre o Cadastro Único (Acórdão 240/2003) e sobre o Programa Bolsa Família (Acórdão 423/2004) eram feitas com base em visitas técnicas, entrevistas e preenchimento de formulários. Já nas auditorias realizadas a partir de 2006, os cruzamentos de dados do Cadastro com outros registros passaram a ser constantes (Acórdãos nº 2015/2006; 906/2009; 1009/2016).

Também no Ministério do Desenvolvimento Social foram estabelecidas rotinas de auditoria anuais sobre os dados do Cadastro Único a partir de 2005. Este processo, nomeado “averiguação cadastral”, será descrito nas próximas linhas. Neste ponto, quero destacar que o aprimoramento das sociotecnologias da informação tornou possível governar à e a distância. Realizar auditorias, verificar os aspectos da vida que interessam ao Estado e monitorar tornam-se possíveis por meio das redes de materialidades humanas e não humanas que constituem os registros e cadastros do Estado. As sequências de inscrições que levam os números a Brasília possibilitam o julgamento e o controle de ações de salas fechadas, sem que se “desça” à realidade que se almeja monitorar. Conforme observei adiante, e retomando os argumentos de Shore & Wright, aqueles que menos conhecem as condições de produção e as codificações locais são os que mais confiam nos números e indicadores coletados. Por outro lado, os que sabem das heterogeneidades que atuam na confecção das “ficções do Estado” defendem que a volta às realidades é necessária.

Ainda que a gestão do Cadastro Único tenha ficado sob a responsabilidade do MDS, quando da criação deste Ministério em 2004, o acesso à sua base de dados se manteve como domínio exclusivo da Caixa até 2005. Até este ano, tinham sido realizadas apenas avaliações de consistência dos dados do Cadastro, para identificar duplicidades. As recomendações dos órgãos de controle, as constantes denúncias de fraudes, o aumento da cobertura do Programa Bolsa Família e a própria institucionalização do Ministério foram fatores que influenciaram o Ministério a criar mecanismos que pudessem assegurar a tão almejada “qualidade dos dados”. Conforme me relatou uma gestora,

Em 2005 o MDS não tinha acesso às bases de cadastro, ficava tudo na Caixa, a gente recebia só um relatoriozinho sintético, por município. (...) Isso foi dentro de um contexto de várias denúncias. Aí tinha a CGU fazendo auditoria, e a nossa diretora na época falou: “Não, eu preciso da base do Cadastro único aqui, eu preciso internalizado aqui, pra poder analisar; não dá pra ficar só com a Caixa”.

Segundo Nota Técnica da SENARC sobre o histórico dos processos de averiguação, manter a qualidade das informações é um dos principais objetivos do Cadastro Único, “na forma como ele se consubstanciou nas normas, instruções, conceitos, incentivos e práticas”, de modo que estes dados sejam utilizados para subsidiar corretamente as políticas públicas que dele fazem uso. A qualidade das informações seria garantida por meio dos atributos de unicidade, fidedignidade e atualidade:

A *unicidade* garante que exista apenas um registro para uma mesma pessoa, e que, no limite, não se paguem dois benefícios iguais a um mesmo indivíduo. A *fidedignidade* da informação expressa a sua adequação à realidade que a família vive no momento da declaração daquelas informações. Já a *atualidade* busca garantir que a informação seja a mais recente possível, subsidiando a política pública para o enfrentamento da situação socioeconômica da família (Nota Técnica nº113/SENARC/MDS).

---

<sup>105</sup> Tive como principal fonte de informação para redigir esta parte da dissertação uma nota técnica da SENARC (Nota Técnica SENARC/MDS nº113, de 12 de maio de 2016), que me foi concedida por uma das pessoas entrevistadas. Esta nota sintetiza o histórico das averiguações cadastrais entre 2005 e 2016. Além deste documento, utilizei relatos das entrevistas com técnicos e gestores e os Relatórios de Gestão da SENARC, estes disponíveis em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/auditoria/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania>>.

Para garantir estes critérios, alguns processos foram criados e aperfeiçoados ao longo dos últimos 12 anos. A *unicidade* das informações foi obtida por meio das regras de emissão do NIS pela Caixa e por meio dos “mecanismos de crítica imediata” às informações inseridas no Sistema do Cadastro Único, ambos já descritos anteriormente. Com relação aos atributos de *fidedignidade* e *unicidade* das informações, são três os processos atualmente coordenados pelo MDS a cada ano: *Revisão Cadastral*, *Averiguação Cadastral* e *Exclusão Lógica*.

A *Revisão Cadastral* ocorre de modo sistemático desde 2009, quando passou a ser realizada apenas para os beneficiários do Bolsa Família, sendo estendida para todas as famílias no Cadastro Único em 2017. Para executar este processo, mensalmente, o MDS monitora os arquivos do Cadastro Único e identifica os cadastros não atualizados. No início de cada ano, listas são enviadas ao município pelo sistema SIGPBF, com os prazos previstos para a atualização, enquanto as famílias são notificadas por carta e por mensagem no extrato de saque. Encerrado o prazo, ocorre o bloqueio do benefício por dois meses, ou seja, a família ficará impedida de sacar os valores, mas estes permanecem em sua conta e poderão ser retirados se a família conseguir provar que ainda se mantém no critério de elegibilidade do programa, levando ao desbloqueio do benefício. Caso a atualização não seja feita neste período, o benefício é cancelado<sup>106</sup>.

Por *Exclusão Lógica* nomeia-se o processo de exclusão dos dados das famílias cuja última atualização cadastral ocorreu há mais de 48 meses. A partir de 2017, também serão excluídos todos os casos localizados nos cruzamentos de dados que não realizaram entrevistas quando convocados. Depois de excluídos, os dados permanecem visíveis na base nacional, mas não são considerados para a formulação e monitoramento de políticas públicas. Quando uma família é excluída do Cadastro, ela deverá passar por um novo processo de cadastramento, seleção e habilitação caso queira novamente se tornar beneficiária de algum programa social.

Já o processo de *Averiguação Cadastral* é a identificação de inconsistências nas informações do Cadastro Único a partir da comparação com outras bases de dados. Esta checagem é feita para todas as famílias do Cadastro que estejam com seus registros atualizados. Da mesma maneira como ocorre na *Revisão Cadastral*, o MDS envia lista com os casos identificados para o município e convoca o beneficiário a comparecer ao local de cadastramento para realizar nova entrevista e atualizar seus dados. Caso não compareça dentro dos prazos estipulados, a família terá seus benefícios bloqueados e, dois meses depois,

---

<sup>106</sup> A família ainda tem um prazo de seis meses para reverter o cancelamento, caso apresente justificativas ao município. Decorrido esse prazo, a família deverá fazer novo cadastro e passar pelos processos de seleção e habilitação.

cancelados. Além disso, a partir do rendimento informado pela família, sua elegibilidade e o valor do benefício são reavaliados, podendo gerar redução nos valores recebidos ou até mesmo o cancelamento.

O MDS realiza cruzamentos anuais com outras bases de dados desde 2005, seguindo a recomendação de auditoria feita pelo TCU (Acórdão nº 240/2003). Os primeiros cruzamentos (2005 e 2006) foram feitos com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho, que coleta anualmente informações sobre empregos formais (remuneração, jornada de trabalho, data da contratação, entre outros)<sup>107</sup>. A partir de 2007, outras bases de dados foram sendo incorporadas nos processos de averiguação realizados pelo MDS, como o Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI) e dados do INSS. Os achados do CGU nos Sorteios Públicos também foram incorporados no processo de averiguação, seguindo o mesmo tratamento dado aos casos com inconsistências localizadas.

O quadro 02 resume algumas das bases utilizadas nos cruzamentos feitos tanto pelo MDS como pelo TCU e pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional do Bolsa Família (GTI Bolsa Família); este foi criado em 2016, com o objetivo de realizar o “pente-fino” no Programa. Segundo me foi informado nas entrevistas, as bases cruzadas com o Cadastro são definidas a partir das informações nelas contidas (normalmente referentes ao mercado de trabalho e dados previdenciários) e da possibilidade de acesso pelo MDS, visto que muitas das bases são sigilosas. “A gente cruza com a base que a gente tem naquele ano” – informou-me um gestor, visto que, para receber as bases (mesmo as não sigilosas), o MDS tem de passar por diversos processos protocolares.

De acordo com a Nota Técnica a que tive acesso, nos 12 anos em que foram realizados cruzamentos de dados, mais de 16,7 milhões de famílias foram convocadas para entrevistas. O quadro 03 mostra as bases que foram utilizadas por ano e a quantidade de cancelamentos efetuados a partir das inconsistências localizadas. Vale ressaltar que o número de cancelamentos é relativamente menor em comparação com o número das inconsistências encontradas por meio dos cruzamentos de dados, o que reflete o fato de que os indícios não são confirmados após as entrevistas.

---

<sup>107</sup> Todo empregador, seja no setor público ou privado, deve cadastrar seus funcionários na RAIS, por meio de sítio eletrônico específico (MTB, 2016).

Sigla	Nome	Informações	Órgão Responsável pela base	Forma de Coleta dos dados	Averiguações MDS	TCU (Auditorias)	Pentefino
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais	Emprego formal (remuneração, jornada, data de admissão, etc.)	Ministério do Trabalho	<i>On-line</i> , feita pelo empregador (setor privado ou público)	Todas, desde 2005	2006, 2016	Sim
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados	Admissões e desligamentos de empregados sob regime da CLT	Ministério do Trabalho	<i>On-line</i> , por aplicativo, feita pelo empregador			Sim
RENAVAM	Registro Nacional de Veículos Automotores	Dados sobre veículos da frota nacional	Denatran/Min das Cidades	Funcionários dos Departamentos Estaduais de Trânsito (Detran). Envio de dados por sistema <i>on-line</i>	-	2009	Não
SISOBI	Sistema de Controle de Óbitos	Dados sobre pessoas falecidas	Dataprev/Min da Fazenda	Funcionários de Cartórios de Registro Civil, via sistema <i>on-line</i>	2007, 2012	2006, 2009	Sim
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos	Dados sobre servidores, pensionistas e aposentados do Gov. Federal.	Min. do Planejamento	Servidores (RH) dos órgãos públicos, via sistema <i>on-line</i>	2013		Sim
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais	Informações sobre contribuintes ao sistema previdenciário	Dataprev/Min da Fazenda	Importação de informações das bases: PIS; FGTS; PASEP; RAIS e CAGED e dados da Receita Federal.	2011, 2016	2009	Não
INSS (Maciça)	Folha de pagamento do INSS	Benefícios e auxílios pagos pela previdência social	INSS/MDS	Funcionários das agências do INSS. Envio de dados por sistema <i>on-line</i>	2014, 2015, 2016	2006,2016	Sim
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica	informações das entidades de interesse das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Receita Federal	Inserção de dados via sistema <i>on-line</i> pelo proprietário/empreendedor; analisado pelas unidades da receita	-	-	Sim
Bases de dados do TSE	Doadores de campanha Políticos eleitos	Valores sobre doações de campanha; relação de políticos eleitos	TSE	Prestação de contas de candidatos; Registro de candidatura no TSE	2009, 2016 (acordo de cooperação)	2016 (acordo de cooperação)	Não

QUADRO 02 - Principais bases de dados utilizadas nas auditorias do Cadastro Único

FONTE: elaboração própria com base nos seguintes documentos e pesquisas: SOARES, 2010; Acórdãos TCU nº 2015/2006; 906/2009; 1009/2016).; Nota Técnica SENARC/MDS nº 113, de 12 de maio de 2016.

Ano	Bases utilizadas	Total de beneficiários (famílias, em milhões)		Inconsistências identificadas (beneficiários PBF)	Cancelamentos Bolsa Família	% de cancelamentos	
		Cadastro Único	Bolsa Família			Relativo ao total de beneficiários	Relativo às inconsistências
2007	RAIS 2005 e SISOBI	14,42	11,04	537 mil	319 mil	2,8%	59%
2008	RAIS 2006 e BPC	18,28	11,1	622 mil	424 mil	3,8%	68%
2009	RAIS 2007 e base de políticos eleitos TSE	19,2	12,37	577 mil	S/I *	-	-
2010	Auditoria TCU Acórdão n°906/2009	20,8	12,7	1,3 milhões	195 mil	1,5%	15%
2011	RAIS 2009, achados CGU e CNIS 2008	22,2	13,3	526 mil	135 mil	1%	25,7%
2012	RAIS 2010 e SISOBI	25	13,9	898 mil	363 mil	2,6%	40,4%
2013	SIAPÉ 2012, achados CGU e Preditor de Renda	27,1	14,1	79 mil	16 mil		20,2%
2014	RAIS 2012, INSS e achados CGU	29,1	14	1,39 milhões	690 mil	4,9%	49,6 %
2015	RAIS 2013, INSS 2014, achados CGU, TCE/Ceará	27,3	13,9	2,17 milhões	1, 3 milhões	9,3%	59,9%
2016	RAIS 2014, CNIS 2015, Achados CGU e TCU	26,9	13,5	2,04 milhões	S/I	-	-
2017	RAIS 2015, FGTS, CAGED, Achados TCU e CGU, Remanescentes do “pente-fino”, BPC, SISOBI	26,5	12, 7	4,2 milhões	S/I	-	-

QUADRO 03 - Histórico de Averiguações Cadastrais

FONTE: elaboração própria, com base nos Relatórios de Gestão da SENARC/MDS, na Nota Técnica SENARC/MDS n° 113, de 12 de maio de 2016 e na ferramenta do MDS MI Vetor<sup>108</sup>.

\*S/I = Sem Informação. Dados não divulgados ou não localizados.

<sup>108</sup> Disponível em < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php> Acesso em 16 de agosto de 2017.

No ano de 2010 não houve cruzamento de dados realizados pelo MDS devido à alta demanda por atualizações em decorrência das recomendações feitas pelo TCU (Acórdão nº 906/2009). Nesta auditoria, a primeira a comparar a base do Cadastro com diversos outros registros do governo federal, como RENAVAM, CNIS e CPF, os resultados foram considerados alarmantes. Os achados indicavam que mais de 100 mil famílias beneficiárias do Bolsa Família possuíam veículos; cerca de 3.500 pessoas falecidas constavam da folha de pagamento do programa, além de mais de 500 políticos eleitos, e havia indício de que mais de 1 milhão de famílias tinham declarado renda menor do que, de fato, auferiam (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009). Esses dados foram alardeados na mídia e contestados pelo MDS, que enviou as listas das inconsistências identificadas para checagem do município – de modo semelhante ao que é feito nos processos de averiguação. Após retorno das entrevistas feitas pelos municípios, o MDS argumentou que a grande maioria dos apontamentos não foi confirmada. Voltarei a esta discussão adiante.

Dessa forma, todos os processos realizados pelo MDS, com raras exceções<sup>109</sup>, exigem que se volte ao município, ao local onde os números foram produzidos, para avaliar se os números que chegaram ao centro correspondem à realidade. Tendo em vista que cada processo de comparação de dados tem suas particularidades, a cada averiguação a SENARC emite uma Instrução Operacional para os municípios, na qual descreve as providências a ser adotadas e os prazos que devem ser considerados (MDS, 2016). Em alguns casos, a entrevista não é suficiente: o MDS exige que sejam feitas visitas domiciliares e que um parecer técnico sobre as condições da família seja emitido. Para as inconsistências identificadas na averiguação, não é mais a renda autodeclarada, mas o olhar do especialista que conta. Neste sentido, recorro a tese de Pereira (2016) referente às percepções dos “burocratas de nível de rua<sup>110</sup>” sobre o Programa Bolsa Família, seus beneficiários e as noções de pobreza que permeiam o olhar destes servidores sobre o público com o qual trabalham. Segundo a autora, no caso dos processos de cadastro e averiguação do Cadastro Único,

É o olhar do Estado que julga e regulamenta a meritocracia do pobre a ser pobre. Assim, o acesso à transferência de renda ou a assistência social está condicionado ao crivo de um olhar técnico, treinado para identificar a veracidade dos sinais de

---

<sup>109</sup> A partir de 2014, alguns processos de averiguação passaram a cancelar imediatamente os benefícios das famílias que tinham sido recorrentes por mais de três vezes nos processos de averiguação realizados nos anos anteriores.

<sup>110</sup> Em referência à obra de Lipsky, “Street-level Bureaucracy”. O autor cunhou o termo “burocratas de nível de rua” para designar uma classe específica da burocracia, os servidores que trabalham na “linha de frente”, diretamente com o público de uma política, atuando como o elo entre os formuladores de políticas públicas e os cidadãos. Estes servidores têm certo grau de discricionariedade para fazer valer as regras ou modificá-las, de acordo com seus interesses e valores.

pobreza apresentados pelos candidatos a serem usuários dos programas e serviços. O cotidiano dos técnicos do Estado constrói, assim, mecanismos de racionalização da prática do trabalho que reproduz regras próprias dos técnicos que inferem em julgamentos e reprodução sobre o merecimento ou não merecimento de inserção dos usuários nas ações de assistência social e/ou transferência de renda. (p. 92).

Neste sentido, volta-se o olhar para as tensões entre as “grades de padronização” (SCOTT, 1998) e as particularidades locais; às ausências implicadas nos processos de redução e simplificação das realidades complexas em números. Por mais que o MDS tente “padronizar” o cadastramento e a emissão de pareceres nos casos em que foram identificadas inconsistências, é impossível dissociar os atos de classificar, mensurar e avaliar dos julgamentos e percepções subjetivas do agente estatal. Não apenas o cálculo da renda *per capita* é influenciado por estes fatores, conforme já argumentado no segundo capítulo, mas também a definição sobre quais aspectos devem ser observados (casa, bens, vestimentas), que tipo de investigação deve ser feita (se a visita é suficiente, ou se é necessário consultar vizinhos e parentes, por exemplo), para quais aspectos do formulário ou do parecer deve-se devotar mais tempo, além de outros elementos como disposição, tempo, valores morais, remuneração, afinidade, que moldam o olhar do cadastrador.

Ainda assim, por mais que este olhar não seja isento e que os processos de encaixar realidades em “grades de padronização” demandem escolhas, critérios e classificações, é consenso entre as gestoras de Brasília da SENARC que a “volta” ao município é necessária para confirmar os números que resultam dos cruzamentos. Reconhece-se a necessidade de voltar ao município para entender cada situação, visto que as bases de dados podem ter falhas. Como disse uma entrevistada:

às vezes eu vejo cadastros que caem em averiguação, aí eu olho, falo: “gente, essa família, coitada, ela só não colocou no campo certo, ela foi lá, recebe BPC e colocou que é renda do trabalho o BPC dela”. Então a gente vê que ainda tem muita confusão na ponta. Assim, o que a gente tentou é sempre ver um pouco a ótica do município e da família, porque aqui no Governo Federal os grandes cruzamentos não olham essas peculiaridades no nível local, é tudo padrão, né?

É necessário, portanto, retornar a Sacalina. Por mais que sejam desenvolvidas técnicas de registro, inscrição e transporte dos vários aspectos de Sacalina, reconhece-se a necessidade de voltar, em saber o que lá ocorre, visto que a Sacalina em papel que chega aos centros

nunca será a “verdadeira” Sacalina. No entanto, persiste a visão da tripulação que volta para explorá-la: o olhar do assistente social ou o parecer técnico que ele emite não é colocado em questão, seja pela confiança na suposta imparcialidade destes, ou pela preferência em ignorá-los, reconhecendo-se as subjetividades inerentes a estes processos e a impossibilidade de interferência nesses aspectos.

#### *Há que se ter cautela: sobre fraudes e inconsistências*

Desde o início das averiguações, o MDS busca apresentar o resultado dos cruzamentos como inconsistências de dados e não como fraude. Para ser assim considerada, há que ser comprovado que houve dolo, ou seja, que a ação se deu de modo intencional ou que o indivíduo usou de má-fé para receber indevidamente os benefícios. Estes casos são tratados pela área de fiscalização do MDS, a Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização (CGAF), que apura as denúncias recebidas pelos canais de comunicação do Ministério (Ouvидoria; 0800 ou formulário eletrônico), pelos municípios, instâncias do Judiciário ou pelos órgãos de controle.

São consideradas fraudes os casos dos beneficiários que prestaram informações falsas ou utilizaram de qualquer outro meio ilícito a fim de ingressar ou de se manter no Programa Bolsa Família. O MDS também investiga as situações em que o agente público tenha contribuído para o recebimento indevido de benefícios, por meio da inserção de informações falsas no sistema. Se a denúncia apurada se concretizar, o Ministério cobra a devolução dos benefícios recebidos ou aplica multa aos agentes públicos envolvidos; além disso, a família fica proibida de ingressar no programa por um ano. Estas medidas independem de outras sanções – penal e civil – que podem ser aplicadas caso o MDS recomende a abertura de sindicância ou de Processo Administrativo Disciplinar<sup>111</sup>.

Assim como nos casos de averiguação, os processos de fiscalização envolvem necessariamente a equipe municipal. Ao receber uma denúncia, a equipe da CGAF analisa se a informação é, de fato, incompatível com os dados do CadÚnico. Em caso positivo, um processo é aberto e o município é requisitado a fazer uma visita domiciliar obrigatória, para preencher um relatório. Neste, o assistente social responderá a algumas perguntas, entre as

---

<sup>111</sup> “A ação de fiscalização coordenada pela Senarc/MDS está detalhada nos artigos 14 e 14-A da Lei do Programa Bolsa Família — Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. A apuração de irregularidades relativas ao recebimento indevido de benefícios e o ressarcimento aos cofres públicos são tratados também no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, nos artigos 33 a 35”. Fonte: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/fiscalizacao>>. Acesso em 27 de julho de 2017.

quais: se houve ou não dolo por parte do beneficiário. Novamente, é o olhar externo que vai determinar se a subdeclaração ou omissão da renda foi intencional ou não. A partir do relatório, o MDS decide dar prosseguimento às medidas cabíveis, como emissão de multa, ressarcimento ou encaminhamento das denúncias à Polícia Federal.

Há entre os gestores do Programa Bolsa Família a preocupação em distinguir os resultados dos cruzamentos de dados e as denúncias de fraude. Conforme citado na Nota Técnica sobre o histórico das averiguações, a *Averiguação Cadastral* é distinta dos processos de fiscalização:

No que tange ao PBF, a fiscalização consiste na apuração de recebimento indevido do benefício, em virtude do dolo por parte dos beneficiários ou da inserção de informações falsas por parte dos agentes públicos, no cadastramento ou na atualização cadastral (...). Já a *Averiguação Cadastral* limita-se a realizar a checagem em lote da consistência das informações registradas na base de dados do Cadastro Único, de forma sistemática e periódica, e desencadear medidas para o tratamento das inconsistências identificadas. (Nota Técnica nº 113 SENARC/MDS).

Esta distinção também faz parte do discurso dos servidores do MDS em defesa dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Segundo me foi dito, atualmente há mais cautela por parte dos órgãos de controle na divulgação dos resultados de cruzamentos de dados, para que estes sejam tratados como inconsistências e não como denúncias de fraude. Esta postura foi construída ao longo dos anos e envolveu embates entre as áreas técnicas do MDS e dos órgãos de controle.

Conforme relato de uma gestora sobre os resultados dos Sorteios Públicos da CGU,

Então foi uma coisa árdua também pra construir o que era fiscalização, o que era averiguação, porque eles (CGU) queriam tratar tudo no âmbito da fiscalização, e aí a gente falava: “Não, isso aí tem que ser tratado no âmbito da averiguação”, porque a averiguação cadastral é que vai checar indício, não tem prova. A fiscalização é uma lógica de que teve dolo, teve intenção, a pessoa quis omitir informação e receber indevidamente; a averiguação, não; tem indício de que a informação tá incorreta, tem indício de que tá desatualizado, porque o incorreto pode ser porque a pessoa não conseguiu atualizar, pode ser porque teve erro de digitação, pode ser tantas coisas: o entrevistador fez errado, o operador fez errado. A gente tenta muito, com averiguação cadastral, construir essa coisa do indício; não é uma confirmação, é só um indício.

Ainda que atualmente os órgãos de controle façam ressalvas quanto aos resultados das auditorias, esta preocupação não se reflete quando os dados são apropriados e disseminados pela mídia. As inconsistências identificadas são divulgadas como fraudes e erros no Cadastro Único, e a culpa recai sobre a família ou o indivíduo que, supostamente, teria mentido sobre seus dados. Não se questionam as possíveis falhas dos outros registros administrativos utilizados no cruzamento de dados, os diversos “tempos” envolvidos nos cadastros ou os eventuais erros nas comparações. Contra números não há argumentos. Na próxima parte, cito alguns casos de cruzamentos de dados que apresentaram resultados distintos do que se verificaria na “realidade”, a partir das análises das equipes municipais.

### *As realidades que os números não mostram*

O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou o relatório de uma auditoria que encontrou irregularidades no programa Bolsa Família, do Governo Federal. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, em uma casa que fica no Recanto das Emas, cidade a 30 quilômetros de Brasília, mora William Ferreira da Silva, que, em fevereiro de 2008, era um dos beneficiários do Bolsa Família.

Repórter: Essa é a casa do seu William?

Porteiro: É sim.

Repórter: Ferreira da Silva?

Porteiro: É.

Repórter: Posso falar com ele?

Porteiro: Mas ele faleceu, há muito tempo já.

Repórter: Faleceu?

Porteiro: Hum, hum.

Repórter: Nossa, quando?

Porteiro: Se tem, acho que tem mais de dois anos já isso.

O TCU cruzou informações do cadastro do Bolsa Família com CPF, RENAVAL e até com informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Foi assim que descobriu vários indícios de irregularidades ou fraudes no pagamento de mais de 312 mil benefícios do Bolsa Família em fevereiro de 2008. Um total de R\$ 26 milhões.

(Reportagem do Jornal Nacional, 6 de maio de 2009).

Ao receber o relatório de auditoria do TCU realizada em 2009, o MDS imediatamente se posicionou em relação às recomendações do órgão. No que concerne à suspeita de fraude nos registros de falecidos, representantes do Ministério alegaram que o falecimento de um membro da família não implicaria necessariamente o cancelamento do benefício, visto que esta situação pode agravar ainda mais a situação de vulnerabilidade da família. “O benefício é pago à família, e não é pago de forma individual às pessoas. Então, normalmente, quando um

membro da família morre, principalmente o responsável legal, esse benefício continua disponível para a família”, declarou a diretora do Cadastro Único na mesma reportagem.

Para os outros casos, o Ministério demandou aos municípios que, além das entrevistas de atualização, fossem registradas em um sistema específico as observações relativas à verdadeira situação das pessoas “encontradas” pelo TCU. A atualização destes cadastrados deveria ser feita, obrigatoriamente, por meio de visitas domiciliares. Foi então criado o Sistema de Monitoramento de Auditorias do Cadastro Único (SIMAC). Segundo o Ministério, esta opção decorre da necessidade de avaliar o custo-benefício do cruzamento do CadÚnico com determinados registros administrativos, visto que alguns casos analisados demonstravam que havia problemas ou desatualização nos outros cadastros utilizados, e não nos dados do Cadastro Único (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2010). Transcrevo, parcialmente, três relatos das equipes municipais retornados ao MDS:

*CASO 1 – Família com indicativo de propriedade de 13 motocicletas:* “Não foi encontrada nenhuma moto em sua residência, nem sinais de locadora de veículos, oficina mecânica ou atividade do gênero. As condições de moradia, mobiliário, situação no mercado de trabalho comprovam que a família vive em situação de extrema pobreza (...). Pode-se supor que a beneficiária pode ter sido vítima de uma quadrilha desbaratada há três meses em Arapiraca-Alagoas; esta quadrilha usava documento roubados ou clonava documentos das pessoas para comprar carros e motos em concessionárias de Arapiraca” (Município de Maceió, AL);

*CASO 2 – Família com indicativo de propriedade de 2 caminhões e 5 automóveis:* “A beneficiária, quando abordada sobre a possibilidade de já haver possuído veículos, alegou ter conhecimento de que o patrão do seu esposo solicitou comprar alguns carros em nome dele; desconhece totalmente que tenha havido compras também em nome dela” (Município de Timbaúba, PE);

*CASO 3 – Família com indicativo de propriedade de 7 caminhões:* “Venho informar que a beneficiária abaixo não tem conhecimento dessas informações. (...) Foi feita também uma visita domiciliar, investigada toda a situação, e pelas fotos já dá pra ter uma ideia de como se encontra a família, vivendo apenas do trabalho rural com uma renda de mais ou menos R\$ 100,00” (Município de Adestina, BA) (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2010).

Depois de concluída a verificação dos achados do TCU, o MDS cancelou cerca de 195 mil benefícios, um quantitativo abaixo do realizado nos processos de averiguação nos anos anteriores e muito inferior aos cerca de 1,3 milhão das famílias com indícios de fraude encontradas pelo TCU. O cruzamento de dados do CadÚnico com o RENAVAM teve cerca

de 70% dos casos comprovados, em comparação com menos de 40% dos casos identificados a partir das bases do INSS. Ainda assim, mais de 28 mil pessoas não sabiam ter veículos em seu nome ou não o utilizavam, “situações que podem ser indicativas de exploração destes indivíduos por terceiros, para fim de aquisição de veículos automotores” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2010, p. 53). Com base nesta experiência, o MDS recomendou mais cuidado na divulgação dos cruzamentos e a análise das outras bases de dados que são confrontadas com o Cadastro:

Com efeito, os casos confirmados permitem um aprimoramento do Cadastro Único, mas o nível de ocorrências não confirmadas até então aponta a necessidade de maior zelo na realização e, sobremaneira, na divulgação dos resultados de potenciais irregularidades identificadas por cruzamento de registros administrativos. Em outros termos, faz-se preciso avaliar previamente a qualidade das bases de dados utilizadas como referência para a averiguação dos dados do Cadastro Único, tal como de outros registros administrativos. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2011, p. 51).

Após esta experiência, segundo me foi relatado nas entrevistas, a relação entre o TCU e o MDS se tornou mais colaborativa<sup>112</sup>, de modo que, atualmente, o órgão apresenta os resultados da auditoria ao MDS antes de estes serem divulgados, para que o Ministério – que “conhece sua base” – avalie se os procedimentos foram realizados de modo correto. Como me disse uma gestora, “uma coisa é você receber a base cadastral, outra é você saber ler o dado que tá ali dentro”. Lidar com grandes bases de dados exige um aprendizado não trivial: além de técnicas de análise de dados, é preciso *conhecer* as bases, os processos de coleta, as sociotecnologias envolvidas, os conceitos que permitiram a codificação das vivências em “móveis imutáveis”, as presenças e ausências implicadas nas apreensões do Estado. É necessário, além de consultar documentos, dicionários e modelos de dados<sup>113</sup>, conversar com os analistas e administradores das bases para compreender “aspectos dos dados que a documentação, por si só, nem sempre é capaz de transmitir” (MARTINS JUNIOR; BRAZ, 2010, p. 72).

---

<sup>112</sup> Pelo menos, no que concerne ao Cadastro Único. Em 2014, ano de eleições, o TCU apresentou resultados de uma auditoria feita sobre programas de assistência social e incluiu algumas recomendações referentes ao Bolsa Família (Acórdão nº 2.383/2014). Na ocasião, o MDS soltou nota alegando que o relatório tem caráter político, errado e preconceituoso, visto que desconsiderou os esclarecimentos da área técnica e demonstrou ignorância sobre os critérios de mensuração da pobreza, sobre a legislação e dados do Programa. Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/09/1514159-ministerio-reafirma-dados-sobre-reducao-da-pobreza-e-ataca-tcu.shtml>.

<sup>113</sup> “Dicionários e modelos de dados são formas de documentação que descrevem uma base de dados, seus arquivos, campos, relacionamentos e conteúdo” (MARTINS JUNIOR; BRAZ, 2010, p. 76).

Atualmente, os cruzamentos realizados pelo TCU são avaliados pelos gestores do MDS como adequados e complementares aos processos de averiguação, tendo em vista que o órgão tem acesso a certas bases de dados não disponíveis ao MDS. “Hoje eles têm a metodologia (de cruzamento de dados) que a gente quer, mas a gente não tem a base que eles têm”, disse-me uma das entrevistadas. Em 2016, quando da publicação de outra auditoria sobre os dados do Cadastro realizada a partir de cruzamentos (Acórdão nº 1009/2016), o TCU identificou cerca de 160 mil famílias com indícios de fraude, das quais cerca de 70% já estavam em processo de averiguação pelo Ministério.

Já em 2016, foi realizado levantamento das doações de campanha das eleições municipais, o que foi possível a partir do compartilhamento das bases de dados através de acordo de cooperação técnica, assinado entre MDS e TSE. Foram localizados cerca de 16 mil casos de doação de campanha por beneficiários do Bolsa Família, cujos valores poderiam chegar a 16 milhões de reais. Algo em torno de 13 mil benefícios foram bloqueados para demandar a atualização da família<sup>114</sup>. Nestes casos, o MDS apontou a possibilidade de as doações terem sido feitas em nomes de “laranjas”<sup>115</sup>, pois haveria indícios de uso indevido do CPF das famílias do programa. Outro caso amplamente divulgado foi o de uma beneficiária do Bolsa Família que teria doado 75 milhões de reais a uma campanha<sup>116</sup>; o valor teria sido um erro de digitação na prestação de contas da candidata, uma agricultora que pleiteava uma vaga de vereadora num município de Pernambuco. O valor registrado era de R\$ 75.000.844,36; os cinco últimos números eram iguais aos do CPF de um estudante, que doara R\$ 75,00 à candidata<sup>117</sup>.

Casos como esses são frequentemente descritos pelas gestoras que participam dos cruzamentos realizados a partir dos dados do Cadastro. Cito abaixo alguns trechos:

- (1) Tudo acontece no cadastro, eu sempre digo isso. Teve um caso de uma pessoa que tava na Justiça há muito tempo pra conseguir uma aposentadoria do INSS, baixa renda, aí ela conseguiu tudo de uma vez (...). Como que a pessoa recebeu uma renda de 30, 40 mil reais num único mês do INSS: Aí foi ver, o município falou: “a pessoa é baixa renda, ela não tinha mentido, só que ela recebeu tudo de

---

<sup>114</sup> Fonte: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/setembro/monitoramento-identifica-doacao-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-a-campanhas-eleitorais>>. Acesso em 31 de julho de 2018.

<sup>115</sup> Nome que se dá para as pessoas que cedem o nome, ou cujo nome é utilizado sem seu consentimento, para ocultar a origem ou o destinatário de dinheiro ilícito.

<sup>116</sup> Fonte: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/beneficiario-do-bolsa-familia-doou-r-75-milhoes-para-campanha-eleitoral.html>>. Acesso em 31 de julho de 2018.

<sup>117</sup> Fonte: <<https://oglobo.globo.com/brasil/doacao-de-75-milhoes-de-usuario-do-bolsa-familia-foi-erro-de-digitacao-informa-tse-20311524>>. Acesso em 31 de julho de 2018.

uma vez agora, talvez agora ela não é mais baixa renda, mas não foi uma coisa de omitir informação.

- (2) Fazer isso em massa é muito complicado, o cruzamento de dados. Gente, tem tantos erros nessas bases que eu encontro, que as pessoas dão como verdade. A gente já viu erro na base do INSS (..) que claramente o salário mínimo da pessoa vem janeiro, fevereiro, março, tudo certinho, aí de repente vem três zeros a mais, é algum erro de digitação, alguém... pessoas como todas nós na agência do INSS que preenche esse sistema.

Outro erro relatado nas entrevistas diz respeito aos “falsos mortos”, encontrados a partir dos cruzamentos com o Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI). Ao comparar os dados com este sistema, que é preenchido pelos cartórios que emitem a certidão de óbito, podem-se localizar pessoas homônimas, o que gera uma informação equivocada:

Gente, se você morre naquele SISOBI, você não consegue ressuscitar nunca mais! (...) Tem que ir na Justiça pra provar que você tá viva. É um horror! Porque hoje em dia, como não tem nada automatizado, se essa pessoa morreu, mas não morreu, ela vai continuar caindo nos meus processos todo ano (averiguação). A coitada vai ter que perder o benefício e voltar.

Uma das pessoas entrevistadas me disse que, quando uma pessoa tem o benefício bloqueado por ter sido erroneamente identificada no SISOBI, ela deve apresentar-se na gestão municipal para “fazer a prova de vida”:

Eu: o que é prova de vida?

Gestor: o benefício dela foi por algum motivo bloqueado, ela foi identificada como óbito, aí com o bloqueio ela deixa de receber o benefício; ela vai na prefeitura, a prefeitura olha pelo sistema de benefícios, que tá ligado ao Cadastro Único e vê: “Olha, tá marcando aqui que você tá morto”; aí a pessoa: “Não, mas não tô morta, tô aqui”. Porque tem muito caso de homônimo, né? (...). Então vai lá na prefeitura, se identifica, mostra que tá viva, apresenta o documento, a prefeitura manda pro Ministério, o Ministério abre uma demanda pra gente, no nosso batimento, excluir essa pessoa de caso de óbito.

Voltamos aqui ao argumento de Strathern referente aos processos de auditoria e de governar a distância. As demandas por checagem dos dados se dão em meio à desconfiança, enquanto mobilizam sistemas de crenças que envolvem confiança em outros dados, medidas,

metodologias, processos e valores. No caso do Bolsa Família, e creio que isto vai ficar mais evidente nas discussões do pente-fino realizado no programa, desconfia-se do Cadastro Único, da gestão do programa, dos beneficiários, mas as outras bases de dados são percebidas como isentas, imparciais, “caixas-pretas”, pelo menos num primeiro momento.

Não há grandes movimentos para auditoria de bases como RENAVAL, CNPJ ou RAIS, por exemplo; tampouco as denúncias referentes a estes casos tomam grandes proporções na imprensa. Segundo me foi informado por algumas gestoras, “convencer” os órgãos de controle a procurar os erros também nas bases, que são comparadas com o Cadastro Único, foi um progresso construído ao longo dos anos do programa, não sem embates. Uma conquista ainda não garantida, visto que novos “estudos” e cruzamentos continuam a ocorrer, para atender às demandas de cortes de recursos ou de “moralização” do Bolsa Família.

- (1) Então isso, no governo, também eu tô sentindo esse movimento de qualificar, porque tudo é o Bolsa, tudo o que cruza... Por que a culpa é sempre do Bolsa Família, por que é sempre a nossa base que tá errada? Não pode ser a outra base que tá com inconsistência e com problema?
- (2) A gente começou a criar uma consciência também de que os problemas não são sempre no Bolsa Família. Doadores de campanha, o problema é do Bolsa Família? Não, amigo, o problema é da doação de campanha; eles estão usando o Bolsa Família como laranja. (...) Aí eles começaram a perceber que, na verdade, a informação errada tá no banco de dados, não no Bolsa Família. (...) É banco de dados, tem problema.

Em uma das discussões sobre meu projeto de pesquisa com colegas do GESTA, um colega me perguntou o porquê do nome destes cortes de benefício ser “pente-fino” – o qual agora é imposto não apenas ao Bolsa Família, mas a outros benefícios como auxílio doença, seguro-desemprego e Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>118</sup>. “Pente-fino pega piolho, coisa pequena”, ele dizia, enquanto comparava o pente-fino com a malha fina da Receita Federal, “que pega peixe-grande”. Assim como no Cadastro Único, as informações fornecidas à Receita são autodeclaratórias e as checagens, feitas posteriormente a partir de outros registros administrativos. Em 2016, cerca de 771 mil declarações caíram na malha fina, a

---

<sup>118</sup> O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), direito garantido pela Constituição Federal de 1988, assegura um salário mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, cuja família tenha renda mensal *per capita* inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente.

maioria por “omissão de rendimentos”<sup>119</sup>; estes casos são tratados como inconsistências e o contribuinte é convocado a corrigir as informações ou a pagar os valores devidos, mas, “até que se prove o contrário”, não são casos considerados como fraudes, tampouco alardeados na imprensa. Mantenho a pergunta do colega: por que o anseio em buscar – e criminalizar – os piolhos, enquanto os peixes grandes continuam a nadar livremente? De que mãos o pente-fino está a serviço?

*Cruzar sem conhecer: quando os números caem em mãos erradas*

Dizer que, nas eleições de 2014, o Bolsa Família foi assunto amplamente debatido me faria incorrer em eufemismo. Ainda que, durante os anos de sua existência, o Programa tenha sido assunto de discussão na mídia, alvo de denúncias, objeto de estudos acadêmicos, exemplo de política social bem-sucedida, copiada e elogiada internacionalmente, foi durante as eleições de 2014 que o Programa se tornou ainda mais escrutinado por ambos os lados opostos que disputavam as urnas. Se, por um lado, o Partido dos Trabalhadores (PT) divulgava sua “campanha do medo”, prevendo cortes nos benefícios e retrocessos nas políticas sociais caso perdesse as eleições, o representante do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) garantia que o Bolsa Família seria mantido e que não haveria redução nos benefícios.

O Bolsa Família esteve no centro dos debates eleitorais, e a “paternidade” do programa foi posta em dúvida: enquanto o candidato Aécio Neves alegava que o PT tinha se apropriado das ideias do Bolsa Escola, iniciativa do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a então presidenta argumentava que o Bolsa Família tinha desenho totalmente diferente e abrangia um público maior do que o outro programa<sup>120</sup>. A polarização dos debates se manteve mesmo após a eleição, que se deu por uma pequena margem de erro: até que ponto os beneficiários do Programa Bolsa Família teriam sido responsáveis pela reeleição da presidenta? Por mais que pesquisas demonstrassem o contrário<sup>121</sup>, associava-se o programa com a compra de votos e, novamente, culpavam-se *os pobres* por suas supostas escolhas erradas.

---

<sup>119</sup> Fonte: <<http://g1.globo.com/economia/imposto-de-renda/noticia/fisco-informa-que-771-mil-declaracoes-estao-na-malha-fina-do-imposto-de-renda-2016.ghtml>> Acesso em 11 de agosto de 2018.

<sup>120</sup> Fonte: <[http://www.huffpostbrasil.com/2014/10/16/o-verdadeiro-pai-do-bolsa-familia-as-origens-do-programa-de-r\\_a\\_21666143/](http://www.huffpostbrasil.com/2014/10/16/o-verdadeiro-pai-do-bolsa-familia-as-origens-do-programa-de-r_a_21666143/)> Acesso em 1º de agosto de 2017.

<sup>121</sup>Fonte: <<http://blogs.oglobo.globo.com/na-base-dos-dados/post/ganho-de-votos-de-dilma-no-2-turno-nao-tem-relacao-com-bolsa-familia-553452.html>> Acesso em 1º de agosto de 2017.

No momento em que a ameaça do *impeachment* começou a se fazer evidente, os debates em torno do Programa Bolsa Família voltaram à tona. O PMDB lançou o plano “Uma ponte para o Futuro – Travessia Social”, no qual explicitava suas prioridades e seu projeto de governo. Ao mesmo tempo, um dos formuladores deste documento, o economista Ricardo Paes de Barros<sup>122</sup> para o Cadastro Único, passava a dar entrevistas aos principais jornais do país, alegando que “o Bolsa Família está inchado”<sup>123</sup> e que ajustes eram necessários para averiguar se a renda autodeclarada correspondia à *real* situação econômica da família<sup>124</sup>. Este discurso foi imediatamente adotado pelo ministro Osmar Terra, empossado no dia seguinte ao *impeachment*. Nas entrevistas concedidas à imprensa em sua primeira semana no cargo, Terra já defendia a necessidade de realizar um pente-fino no programa, por meio do cruzamento dos dados do Cadastro Único com outras bases do governo, de modo a fazer a política pública chegar apenas *àqueles que realmente precisam*:

Esse pente-fino que a gente fala é para ter uma sintonia melhor de quem mais precisa desse programa. O recurso do Bolsa Família tem que ir pra quem precisa, ele tem que ter foco, tem que ser eficiente. (...) Não vamos cortar nada agora, mas na medida que for evoluindo, nós vamos cruzar essas informações do Cadastro Único, uma vez que só é valorizada a renda autodeclarada. A pessoa diz que tem uma renda e aquilo passa a ser visto como verdade. (Entrevista ao Bom Dia Rio Grande, em 17 de maio de 2016, grifos meus).<sup>125</sup>

Se cruzar as informações todas é provável que se descubra que uma parcela da população que hoje ganha não precisa do Bolsa Família e tem gente que está precisando e não está recebendo. (Entrevista ao El País, em 20 de maio de 2016).<sup>126</sup>

Do lado dos que ficaram – e no caso da SENARC, era toda a equipe, inclusive o secretário, visto que apenas uma diretora pedira exoneração<sup>127</sup> –, recebiam-se cortes

---

<sup>122</sup> Ver página 87 do capítulo 2.

<sup>123</sup> Fonte: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-bolsa-familia-esta-inchado,10000027828>> Acesso em 1º de agosto de 2017.

<sup>124</sup> Fonte: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/13/economia/1463160432\\_264703.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/13/economia/1463160432_264703.html)> Acesso em 1º de agosto de 2017.

<sup>125</sup> Fonte: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/05/ministro-do-desenvolvimento-social-preve-pente-fino-no-bolsa-familia.html>> Acesso em 2 de julho de 2017.

<sup>126</sup> Fonte: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/20/politica/1463711038\\_086460.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/20/politica/1463711038_086460.html)> Acesso em 2 de julho de 2017.

<sup>127</sup> Duas explicações foram aventadas para a manutenção da equipe e a não exoneração dos altos cargos de confiança na SENARC, como ocorrera em outras áreas do Ministério. A primeira é que este teria sido um pedido da ministra à equipe, para que esta “resistisse e lutasse pelo Bolsa”; outra reside no fato de que, visto que o programa Bolsa Família é considerado estratégico para qualquer governo e seu funcionamento demanda conhecimento técnico (das bases, dos sistemas, das normativas), destituir a equipe significaria o desmonte do programa. “E aí, minha filha, é tiro no pé de qualquer um”, disse-me uma das gestoras entrevistadas.

deliberados nos benefícios, por pessoas que não *conheciam* as bases do Cadastro, os processos de averiguação internos, os resultados das auditorias feitas pelos órgãos de controle e as vulnerabilidades às quais o público do Bolsa Família estaria exposto. A agenda, no entanto, estava posta: era preciso localizar as fraudes, limpar o Cadastro, cortar os benefícios indevidos, enfim, retirar os que usurpavam o Estado.

No fim de maio, enquanto a equipe da SENARC buscava mostrar aos recém-chegados os trabalhos da equipe técnica e expor as minúcias do Programa, é divulgada uma notícia que confirmaria as percepções preconcebidas e forneceria os argumentos necessários para que as intenções se concretizassem. O Ministério Público Federal divulgou os resultados de um estudo sobre as fraudes no Bolsa Família, o qual teria encontrado a enorme cifra de 2,5 bilhões de reais pagos “sob forte suspeita de irregularidade”; isso corresponderia a 1,4 milhão de beneficiários. A notícia logo chegou à imprensa, sendo propagada pelo próprio governo federal (EBC)<sup>128</sup>. Como foi alardeado pelo Bom Dia Brasil, da Rede Globo:

Mais de 500 mil funcionários públicos receberam indevidamente o Bolsa Família. Essa fraude descoberta pelo Ministério Público Federal já soma mais de R\$ 2,5 bilhões. Essa não foi uma investigação superficial e levou em conta o cruzamento de dados da Receita Federal, de Tribunais de Contas, do TSE e do Ministério do Desenvolvimento Social, que é responsável pelo Bolsa Família. O programa pagou mais de R\$ 2,5 bilhões entre 2013 e 2014 a quem não tinha direito. (...) O novo ministro disse que vai se reunir com a procuradora para discutir como melhorar a fiscalização (...). É necessário que se crie um sistema rápido de cruzamento de informações para evitar que haja uma fraude em maior escala. (Grifos meus).<sup>129</sup>

À imprensa, a procuradora responsável pelo estudo declarou que a estimativa do MPF seria “conservadora”, pois muitas fraudes tinham ficado de fora do levantamento. “Apenas servidores com quatro ou menos familiares entraram no estudo. O prejuízo ainda vai aumentar”<sup>130</sup>. Segundo conversas de bastidores, o ministro não autorizou de imediato que a SENARC desse uma resposta à imprensa e alegou que “o Ministério do Desenvolvimento Social não ignora a possibilidade de irregularidades ocorridas na gestão anterior” e que estaria

---

<sup>128</sup> Fonte: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-05/mpf-aponta-r-25-bilhoes-em-irregularidades-no-bolsa-familia>> Acesso em 2 de agosto de 2017.

<sup>129</sup> Fonte: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-05/mpf-aponta-r-25-bilhoes-em-irregularidades-no-bolsa-familia>>. Acesso em 2 de agosto de 2017.

<sup>130</sup> Fonte: <<http://veja.abril.com.br/brasil/bolsa-familia-perdeu-r-26-bilhoes-com-fraudes/>> Acesso em 2 de agosto de 2017.

empenhado em “aperfeiçoar o controle e os mecanismos de fiscalização dos beneficiários do Bolsa Família”<sup>131</sup>.

A equipe do MDS tomou conhecimento do estudo pela mídia, tendo sido comunicada por ofício apenas alguns dias depois, quando recebeu a lista das pessoas suspeitas identificadas pelo estudo. O ofício enviado pelo MPF informava que os dados do Cadastro tinham sido cruzados com informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, pela Receita Federal e pelos Tribunais de Contas, mas não mencionava quais as bases, metodologia e conceitos usados. Os casos suspeitos referiam-se a pessoas já falecidas, pessoas sem CPF, servidores públicos, doadores de campanha e proprietários de empresa, entre outros. Em resposta ao ofício do MPF, a SENARC solicitou detalhamento dos cruzamentos realizados pelo MPF: as referências (mês e ano) e variáveis do Cadastro e do PBF utilizadas; as bases de dados cruzadas com o detalhamento da chave de cruzamento; a origem do dado; a metodologia e os critérios de caracterização das irregularidades. Essas são informações que costumam ser apresentadas nos resultados dos cruzamentos realizados pelo TCU e pela CGU para auditoria dos programas (ver Acórdão nº 1.009/2016<sup>132</sup>).

Além disso, a SENARC emitiu Nota Técnica contrapondo os resultados encontrados pelo MPF e apresentando os processos de averiguação já realizados. Neste documento, que se tornou público<sup>133</sup>, a SENARC cita os casos de cruzamento de bases que tinham apresentado erros quando verificados *in loco* (como os realizados com o RENAVALAM e os de doação de campanha); alega que o fato de a pessoa ser beneficiária não a impede de possuir uma empresa ou CNPJ<sup>134</sup>; e ressalta as imprecisões que um cruzamento com bases inadequadas pode apresentar:

Os diversos cadastros e registros administrativos do governo têm diferentes níveis de qualidade e atualidade das informações, o que pode levar a erros de interpretação sobre a situação das famílias quando eles são comparados. A SENARC utiliza em seus cruzamentos registros administrativos de qualidade comprovada. (Nota Técnica SENARC/MDS nº132, de 10 de junho de 2016).

---

<sup>131</sup> Fonte: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-05/mpf-aponta-r-25-bilhoes-em-irregularidades-no-bolsa-familia>> Acesso em 2 de agosto de 2017.

<sup>132</sup> Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/\\*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1695854/DTRELEVANCIA%20desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1695854/DTRELEVANCIA%20desc/false/1)>. Acesso em 2 de agosto de 2017.

<sup>133</sup> A nota foi vazada por um grupo de servidores públicos contrários ao golpe. <http://frenteampaspd.redelivre.org.br/files/2016/06/spd-bolsafamilia-nota-132.pdf>. Acesso em 2 de agosto de 2017.

<sup>134</sup> Segundo a Nota Técnica, o Governo Federal tem um programa para a formalização do pequeno empreendedor (o MEI – Microempreendedor Individual); cerca de 480 mil pessoas beneficiárias do PBF tinham a ele aderido. Além disso, é preciso saber o faturamento do empreendimento, pois o fato de uma pessoa ter CNPJ não garante que esteja auferindo renda deste.

A análise preliminar feita pela SENARC, constante na Nota, demonstra que o cruzamento realizado pelo MPF tinha erros básicos: duplicidade de CPFs; não havia distinção entre beneficiário do PBF e pessoa registrada no Cadastro; não considerava que vários dos registros já haviam sido excluídos da base do CadÚnico ou estavam em processo de averiguação pelo MDS; não atentavam para as regras do programa. Foi argumentado que apenas 12,44% dos cerca de 1,3 milhão de casos considerados suspeitos pelo MPF deveriam, de fato, passar pelo processo de averiguação. Entre as incorreções do cruzamento realizado pelo Ministério Público destacadas na nota, aponto algumas: 1,1% das cerca de 56 mil pessoas falecidas constavam ainda na base como beneficiárias; 0,15% das 331 mil pessoas sem CPF estavam em desacordo com as regras do programa; e apenas uma pessoa, dos 64 mil registros localizados pelo MPF, teria mais de um CPF vinculado ao mesmo NIS.

No entanto, apesar de evidenciados pela equipe técnica, os argumentos não foram suficientes para, de imediato, convencer o alto escalão. Ao mesmo tempo, ocorriam, na Casa Civil, reuniões do CMAP com os objetivos de “aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal” e “aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público”<sup>135</sup>. Na prática, o Comitê tem atuado, desde então, para cortar benefícios sociais considerados indevidos, a partir da análise de bases de dados e do cruzamento destas. Já passaram pelo seu crivo políticas sociais como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Seguro-Defeso<sup>136</sup>, auxílio-doença e subsídios agrícolas. Além de identificar supostas fraudes, o Comitê cria regras para o “aprimoramento” dos programas, o que, na prática, dificulta o acesso e a permanência nestes<sup>137</sup>.

No caso do Programa Bolsa Família, relatos das primeiras reuniões para discutir o tema dentro da CMAP demonstram os conflitos latentes entre a equipe técnica do MDS e os representantes do gabinete do ministro e da Secretaria Executiva: enquanto, de um lado, os servidores do órgão apresentavam os processos de averiguação e tentavam argumentar que o programa era fiscalizado e auditado constantemente, o discurso dos recém-chegados

---

<sup>135</sup> Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016.

<sup>136</sup> Também conhecido como “seguro-desemprego do pescador artesanal”, o Seguro-Defeso é um benefício pago aos pescadores nas épocas em que a pesca de determinadas espécies é proibida (por motivos de desova, por exemplo). Corresponde ao valor de um salário mínimo.

<sup>137</sup> No caso do Seguro-Defeso, por exemplo, este foi extinto para os pescadores que tivessem outra espécie disponível para pesca, outra fonte de renda disponível ou para aqueles que pescam para consumo. A percepção da área técnica (funcionários do extinto Ministério da Pesca, membros do Conselho de Segurança Alimentar e do Conselho de Povos e Comunidades Tradicionais) é que estas mudanças “matam” o programa. Uma colega que esteve em uma destas reuniões alegou que esta era mesmo a intenção dos representantes do Ministério do Planejamento, que tinham alegado: “nós podemos acabar com o programa em uma canetada, tem um decreto já pronto aí”.

ênfatizava a necessidade de cortes e a identificação das fraudes. Neste sentido, o resultado do “estudo” do MPF veio a calhar com as pretensões políticas dos grupos que tinham assumido o poder no país. Segundo me foi dito por um gestor: o cruzamento do MPF deixou os recém-chegados “com a faca e o queijo na mão”.

(1) O Ministério Público veio, assim, tratorando, n? Vende pra Veja a informao sem falar pra gente, e aí o ministro, exatamente porque tinha saído o negócio da Veja... É um absurdo, porque ele acreditou mais na Veja e no Ministério Público do que na gente; mas também era oportuno o discurso. Caiu, assim, foi perfeito: acabou o *impeachment*, ele assume e vem o Ministério Público falando que tá tudo errado com o Bolsa...

(2) O MPF divulgou, teve um movimento da secretaria (SENARC) para dar resposta; não patrocinaram, o ministro chamou o MPF pra dizer que a gente ia apoiá-lo (...). Eles chegaram assim, querendo desmoralizar o Bolsa mesmo, n? Aí em paralelo você coloca o PB (em referência ao economista Paes de Barros) na mdia, falando que o Bolsa t inchado, falando que tem 4 milhões de pessoas que não deveriam ser atendidas.

Ao ser procurada pela SENARC, a procuradora do Ministério Público responsável pelo estudo preferiu apresentar os resultados diretamente ao ministro. Esta reunião foi considerada desastrosa pelas pessoas com quem conversei; por mais que a equipe técnica argumentasse, a procuradora do MPF se mantinha irredutível. Segundo me foi dito em uma entrevista, a procuradora teria argumentado que “pode ser que a gente esteja errada, mas a gente erra para acertar”.

Apenas quando outros órgãos foram consultados os argumentos da equipe técnica passaram a ganhar mais credibilidade. Foi-me relatado que os órgãos de controle (TCU e CGU) e a própria Polícia Federal defenderam os processos de averiguao do MDS:

(1) Logo depois, eles tiveram uma agenda com o TCU, e o próprio TCU falou: “Olha, tem que ter rigidez metodológica nesse tipo de cruzamento, nós fazemos cruzamento sobre o Bolsa Família há muitos anos”. O número dela era absurdo, era uma coisa de que mais de 10% do programa tem fraude, e o próprio TCU falou: “Não é bem assim; a gente audita muito esse programa e o percentual de irregularidade que a gente encontra t excelente; a gente considera o programa extremamente focalizado, porque é uma taxa que, se você olhar em todos os outros países, é uma taxa baixíssima!”.

- (2) Eles (MPF) foram na CGU e foram no TCU, e tanto a CGU quanto o TCU falaram: “Vocês tão procurando no lugar errado; a gente audita o trabalho desse povo há dez anos (...). Eles não têm um problema da ordem que vocês estão procurando, nunca, jamais”.
- (3) A Polícia Federal começou a reclamar que, toda vez que o MPF achava qualquer ladrão de galinha, mandava para a Polícia Federal investigar. Aí eles disseram: “Isso custa, pra mim, 35 mil reais um processo, e se me mandar, eu tenho que abrir, eu não posso negar. Como que eu vou administrar uma investigação que seja, por exemplo, de um gestor no município que recebia 15 mil reais de benefício desviado, com mais atenção, mais rigor, se eu tenho que tratar outros 1.500 casos individuais que o MPF acha que a gente precisa fazer?”.

Como resposta às pressões do CMAP e aos números divulgados pelo MPF, foi instituído um Grupo de Trabalho Interinstitucional para “sugerir o aperfeiçoamento de rotinas de verificação de inconsistências e a qualificação das bases de dados do MDS”<sup>138</sup>, a pedido do ministro. A composição e os resultados do GTI-Bolsa Família, como ficou conhecido, serão apresentados na próxima parte; no entanto, creio ser relevante a fala de uma gestora sobre a decisão para se criar o grupo:

No primeiro momento, o ministro ouviu a promotora e foi muito ruim; assim, a gente não tinha muita voz. Aí teve a do TCU, que eu acho que deu essa abertura; depois que ele conversou, viu os nossos procedimentos, a gente fez uma apresentação, mostrou tudo o que a gente já tinha feito, e aí abriu essa possibilidade: “Então vamos fazer um GTI”. Porque ele falou: “Olha, eu entendo, vocês estão me mostrando aqui, eu tô vendo que não é uma coisa que nasceu da noite pro dia e tal, mas eu preciso de um número, não dá pra ficar com 5 ali, 10 ali, 15 ali, 20 aqui; eu quero uma linha de base, eu quero ter um número que eu possa dizer que eu cruzei, achei isso e tô tratando”. Então, assim, ele deu espaço, mas não é que ele acreditou no nosso número, digamos assim, “ó, tem vários números e eu quero um número só”. (Grifos meus).

Segundo outro entrevistado, “a encomenda era encontrar os 4 milhões” (em referência ao número apontado por Paes de Barros). *Vá atrás do número*: a mesma ordem que me fora dada no capítulo anterior foi aqui retomada pelo ministro. Era preciso localizar, resumir,

---

<sup>138</sup> Portaria GM/MDS n° 68, de 21 de junho de 2016.

identificar um único número que satisfizesse a procura dos recém-chegados pelas fraudes no Programa que “cria dependentes do governo”, “compra votos”, “desestimula o trabalho”. A “confusão dos mundos mobilizados” (LATOURE, 2011) se apresentava em forma de diversos números, bases de dados, formulários, temporalidades distintas, atores humanos e não humanos, resultados distintos da PF, CGU, TCU, MPF, MDS – siglas e processos que confundiam as novas cabeças brancas que se apossavam do Governo Federal. Era preciso simplificar, determinar “um número só”, que fosse de fácil entendimento e divulgação: um número que resumiria as fraudes, os indesejáveis, os que usurpam do Estado, as mentiras que dever ser eliminadas e a boa moral e os bons costumes dos homens brancos que desejavam eliminá-lo.

*“Cadê as fraudes que estavam aqui?” Sobre o “pente-fino” do Bolsa Família*

Instituído em 21 de junho de 2016<sup>139</sup>, o GTI-Bolsa Família era composto por representantes de áreas do MDS (Secretaria Executiva; SENARC; Diretoria de Tecnologia da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS; Assessoria Especial de Controle Interno); INSS; Casa Civil; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (antiga CGU)<sup>140</sup>. O grupo deveria se reunir semanalmente e, no prazo de 60 dias, apresentar sugestões para o aperfeiçoamento dos processos de averiguação do MDS. Segundo o Secretário Executivo, “o objetivo final é tornar o sistema mais eficiente, fazendo com que o recurso chegue efetivamente na mão daqueles que realmente precisam”<sup>141</sup>.

Esta ação, bem como a revisão de outros benefícios pelo CMAP, foi divulgada pelo governo como “pentes-finos” nos programas sociais – um discurso que já vinha sendo alardeado desde antes do *impeachment*. Segundo reportagem do sítio eletrônico da Presidência da República, o presidente Michel Temer teria determinado uma “ampla averiguação dos mecanismos de controle e fiscalização dos programas sociais existentes”, para identificar as fraudes e desvios que causassem prejuízos à União e evitar desperdícios.<sup>142</sup> O objetivo destes pentes-finos era economizar recursos e assegurar que recebessem os

---

<sup>139</sup> Portaria GM/MDSA n° 68, de 21 de junho de 2016.

<sup>140</sup> Vale destacar que as reuniões do GTI também contavam com a participação eventual de especialistas e de representantes dos órgãos de fiscalização e controle, como TCU, CGU e Polícia Federal, além de técnicos da Caixa.

<sup>141</sup> Fonte: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/junho/grupo-de-trabalho-aperfeicoara-mecanismos-de-controle-de-programas-sociais>> Acesso em 3 de agosto de 2017.

<sup>142</sup> Fonte: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/07/pente-fino-assegura-beneficio-a-quem-realmente-precisa-diz-dyogo>> Acesso em 3 de agosto de 2017.

benefícios apenas aqueles que *realmente* necessitassem. “Esse processo de checagem das informações não altera o direito de ninguém. É apenas um *procedimento administrativo* para garantir que as pessoas estejam realmente recebendo um benefício a que elas têm direito”, dizia, na reportagem, o ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Oliveira. Em junho de 2017, o governo anunciava que conseguira economizar mais de 9 bilhões de reais após os pentes-finos realizados em programas sociais como o Bolsa Família, auxílio-doença e seguro-desemprego, resultado das “medidas de combate à corrupção” adotadas<sup>143</sup>.

O pente-fino do Bolsa Família foi formado a partir dos cruzamentos de grandes bases de dados do Governo Federal, sendo alguns destes inéditos (devido à impossibilidade de acesso a algumas bases de dados pelo MDS anteriormente). A definição de quais bases, quais conceitos e que metodologia deveria ser usada se deu ao longo de diversas reuniões do GTI, não sem embates entre as equipes técnicas do MDS, de um lado, e do Ministério do Planejamento, de outro, cujos representantes buscavam garantir os cortes necessários para atingir a meta fiscal.

- (1) Nesse primeiro momento, era assim: “Cancela tudo! Depois reverte, se for o caso”. Mas a gente sabe das condições dos municípios, né? Quem não reverte, não necessariamente é porque confirma a fraude, muitas vezes é porque a pessoa não teve estrutura mesmo pra fazer atualização. Essas primeiras reuniões do GTI foram difíceis, o Planejamento muito com essa visão de controle, porque o Planejamento pegou mesmo essa coisa de que ele é quem vai fazer a qualidade dos programas.
- (2) O GT era megalomaniaco. A gente evitou usar muitas bases, porque não tinha como qualificar, se tinha que estudar (as bases) (...). Aí foram as calibragens que a gente fez: eles queriam considerar tudo como subdeclaração, tirar fora mesmo. E a gente falou: não, a gente tem que calcular a renda pra ver se isso, de fato, isso impactaria. Aí como a gente recalculava a renda, a gente conseguiu separar bastante gente, porque quando a gente achou os dois milhões e meio, eles queriam cancelar tudo.
- (3) A gente, a SENARC que apresentou os cruzamentos dos trabalhos que os outros órgãos do GTI fizeram, filtrando. Foi o trabalho de filtragem (...) que salvou. “E esse grupo aqui, que grupo é esse?”, “Esse grupo aqui tira, esse grupo a gente

---

<sup>143</sup> Fonte: < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/05/pente-fino-em-programas-sociais-geram-economia-para-o-pais>>. Acesso em 4 de agosto de 2017.

vai mandar pra averiguação, esse grupo tira, esse grupo a gente vai mandar pro bloqueio”.

Em novembro de 2016, cinco meses após a criação do GTI, o governo divulgou os resultados do que considerou “o maior pente-fino já realizado em toda a história do Bolsa Família.”<sup>144</sup> Foram encontrados cerca de 1,1 milhão de casos de inconsistências, levando ao cancelamento imediato do benefício de 469 mil famílias e ao bloqueio de 654 mil<sup>145</sup>. O benefício foi cancelado nos casos em que, a partir das outras bases de dados cruzadas com o CadÚnico, verificou-se que a renda *per capita* da família estaria acima de R\$ 440,00 (equivalente a meio salário mínimo).

Já o bloqueio foi realizado para as famílias cuja renda *per capita* identificada estava entre R\$ 170,00 e R\$ 440,00. Além destes, houve 1,4 milhão de casos cuja renda identificada se manteve abaixo de R\$ 170,00 (dentro dos critérios do PBF), mas não coincidia com a renda informada no Cadastro; estas famílias foram incluídas no processo de averiguação de 2017. Segundo me foi relatado nas entrevistas, cerca de metade destes casos se refere a famílias cuja renda em outro registro é menor do que a declarada no CadÚnico, ou seja, a família deveria receber um montante maior do que o obtido – uma informação que não encontrei ainda refletida nos comunicados à imprensa feitos pelo MDS.

Para o cruzamento, foram utilizadas as seguintes bases de dados (ver quadro 02):

- Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2014;
- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) de janeiro de 2015 a junho de 2016;
- Sistema de benefícios permanentes e auxílios pagos pelo INSS de junho de 2016;
- Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI) de 2002 a 2016;
- Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (SIAPE) de junho de 2016; e
- Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

---

<sup>144</sup>Fonte: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/novembro/pente-fino-no-bolsa-familia-encontra-irregularidades-em-1-1-milhao-de-beneficios>. Acesso em 3 de agosto de 2017.

<sup>145</sup> Em ambos os casos, as famílias devem comparecer ao local de cadastro no município para atualizar seu cadastro e, caso consigam comprovar que a renda está dentro dos critérios do PBF, o cancelamento e o bloqueio podem ser revertidos pelo gestor. A diferença entre os dois casos é que caso o bloqueio seja revertido, o valor referente aos meses em que a família esteve impedida de sacar é a ela disponibilizado, o que não ocorre nos casos de cancelamento. Além disto, para reversão do cancelamento é necessário visita domiciliar e elaboração de parecer pela Gestão do Cadastro Único municipal.

Os cruzamentos foram realizados pela Caixa e pela CGU. Ao MDS coube a unificação das bases e a definição dos critérios e repercussões (cancelamentos ou bloqueios). Nestes registros, identificou-se a renda individual de cada pessoa da família, quando esta era localizada em uma das seis bases. A partir das rendas individuais encontradas, a renda familiar *per capita* era recalculada e, caso a família obtivesse renda maior do que o permitido, verificar-se-ia se esta família já estava nos processos de averiguação e revisão. Por fim, agruparam-se os casos pela renda identificada e determinaram-se os encaminhamentos (bloqueio, cancelamento ou inclusão na próxima averiguação).

Entre as pessoas entrevistadas, foi unânime a percepção de que, apesar de o GTI ter sido imposto, a equipe da SENARC conseguiu aproveitar a oportunidade para ter acesso a outras bases de dados e sustentar projetos já antigos da secretaria e minimizar os prejuízos, evitando alguns cortes nos benefícios:

- (1) Mas aí vai a gente pra fazer esse GTI, né?, respira fundo. “Tá, vamos fazer, tudo bem que vai dar os mesmos resultados que a gente sempre encontrou”. Só que assim, tinha uma novidade, que tinha uma oportunidade que a gente. A gente tem base de dados que a gente não tem acesso. “Vamos aproveitar, então, esse momento do GTI, vamos tentar ter acesso à base que a gente nunca cruzou e aí a gente pode ganhar alguma coisa”.
- (2) A gente nunca tinha tido acesso à informação de CAGED, a gente teve por força do Grupo de Trabalho, isso foi um ganho, entendeu? (...). Ficou muito claro pra todo mundo, pelo menos do GTI, que geralmente a falha que a gente encontrava, ela poderia sido evitada se a gente tivesse a informação ao banco de dados que a gente não tinha antes e que a gente já tinha pedido várias vezes, né?

Além de localizar as inconsistências, o pente-fino teve como consequência a criação de novas regras e supostos “aprimoramentos” do Programa, entre as quais destaco a determinação de cruzamentos prévios à concessão do Bolsa Família e a obrigatoriedade do uso do CPF para todos os membros da família a ser inserida no programa. Neste último caso, era demanda do Ministério do Planejamento e da Casa Civil tornar o CPF obrigatório para facilitar os cruzamentos e a integração das bases. A equipe da SENARC argumentou que a emissão de documentos é de responsabilidade do Estado e que, portanto, o ônus não deveria ser imputado à família. Por fim, concordou-se que, para as pessoas que não tivessem CPF, este seria gerado no momento da entrevista, assim como ocorre com o NIS.

Com relação aos cruzamentos prévios, os dados da família serão comparados com as bases RAIS e SISOBÍ antes mesmo de estas passarem pelo processo de habilitação ao programa. Desse modo, pretende-se criar uma nova função no Sistema do Cadastro Único para que, no momento da inserção dos dados, seja mostrada uma mensagem ao cadastrador, alegando que os entrevistados têm indícios de óbito ou subdeclaração de renda. Caso a inconsistência não se verifique, o município poderá corrigi-la e apontar os erros nas outras bases. Esta proposta, ainda que seja contrária ao princípio da autodeclaração da renda, é percebida como positiva pelos gestores com os quais conversei, pois evitaria responsabilizar legalmente as famílias por declararem informações incorretas que já são de conhecimento do Estado. Segundo me foi informado, este era um projeto já antigo da SENARC que a equipe tentou “emplacar” como resultado do GTI:

O que a gente pensou foi: “Vamos aproveitar essa onda de pegada aí de corte de gasto público e de controle, fiscalização, vamos melhorar o nosso procedimento e a vida do cidadão”. O governo já tem um monte de dados, pra que eu vou ficar perguntando um monte de coisas que eu já tenho a informação, o cadastrador só valida com ele: “Tá aqui, tá ok? É isso?”, “Ah, não, não tenho nada dessas rendas, eu perdi meu emprego”. Aí o cadastrador faz uma observação: “Apesar da pessoa estar na RAIS, ela perdeu seu emprego no dia tal, tal, tal”, porque a base do governo tem defasagens. Então, a nossa ideia, que a gente quer aproveitar toda essa levada do GTI, é trabalhar numa frente de integração *on line* dos dados.

No entanto, mesmo entre os funcionários do MDS que participaram das discussões sobre o pente-fino, as percepções sobre os cancelamentos realizados pelo GTI são conflitantes. De um lado, argumenta-se que este processo foi “mais do mesmo”, pois seria semelhante às averiguações rotineiras realizadas até o momento, tendo sido apenas divulgado de modo diferente, “com essa pegada de corte, de fraude”. Quanto fui apresentada a uma das técnicas que participou do cruzamento, ela logo me informou: “Olha, na verdade esse pente-fino era a mesma coisa que a gente fez, só mudou o nome e o alarde que fizeram na mídia”. De outro, defende-se que o pente-fino cancelou benefícios em uma quantidade sem precedentes, punindo e culpabilizando as famílias sem uma investigação adequada de sua “real” situação.

(1) Por isso que eu acho que, no final, foi muito positivo, mas é porque a nossa secretaria tava muito blindada, porque eu acho que ter uma mudança de visão,

mas não de equipe, foi o que fez a gente aproveitar todas essas pressões pra fazer algo que fosse efetivamente melhoria pro Cadastro Único do Bolsa Família (...). É uma capacidade de resiliência da SENARC, que eu fico impressionada.

(2) Então, assim, eu acho que a equipe segurou muito, mas mesmo assim teve muito estrago, no meu ponto de vista. Então eu senti que... eu não consigo imaginar o que seria se a gente não estivesse aqui, acho que o estrago teria sido muito pior (...). Mas esse processo de pente-fino deu o dado como se tivesse todo mundo mentindo. Então eu fiquei horrorizada, horrorizada, quase saí daqui, eu quase pedi exoneração.

(3) A dureza do processo foi essa; do ponto de vista metodológico foi positivo. O que não foi positivo foi o fluxo que foi definido para o tratamento desses achados: você saiu do indício para um fato. E isso foi ruim.

Entre estas duas opiniões opostas, um consenso: a equipe, por ser técnica e por não ter passado por mudanças significativas na transição de governo, teria conseguido resistir às pressões dos “novos-velhos” que chegavam para que os cortes fossem maiores, para que se encontrasse o tão procurado e descomunal número das “fraudes do Bolsa Família”. A percepção de que a SENARC é “blindada” e menos sujeita às questões políticas é referendada no trabalho de Oliveira e Lotta (2015). As autoras consideram a secretaria como uma “burocracia de médio escalão”, ou seja, o elo entre altos cargos, tomadores de decisão, e os executores das políticas públicas. As burocratas de médio escalão seriam coordenadoras, diretoras e secretárias, e teriam a função de “traduzir decisões em ações” (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, p. 13), transitando entre a técnica e a política. No caso da SENARC, haveria uma “relação de complementaridade” entre esses dois polos, devido à presença de servidores da carreira, especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), que teriam “conhecimento significativo da máquina pública”, e a rede de relacionamentos com burocracias de outros órgãos, o que permitiria que eles negociassem com o alto escalão em prol das decisões políticas necessárias. Por sua formação técnica e pelo seu “tempo de casa”<sup>146</sup>, os diretores e coordenadores da SENARC seriam os “guardiões dos objetivos do PBF”, a quem caberia pautar o que é ou não possível, de modo a “blindar” o programa.

---

<sup>146</sup> Até onde pude pesquisar, a maioria das coordenadoras e diretoras da SENARC está na secretaria há cerca de dez anos, sendo esta uma das divisões mais “estáveis” do MDS.

Por mais que o Bolsa Família tenha sido alvo de debates políticos nas eleições, que seus valores tenham sido aumentados em épocas estratégicas, que negociações e barganhas ocorram em momentos de crise econômica e que a própria busca pelas “fraudes do Bolsa” tenha atendido a interesses políticos, a percepção de que o Programa “se mantém de pé” por conta da *robustez de suas técnicas* é evidente entre os gestores. Na chegada dos novos velhos que tinham como projeto político a “moralização” do programa, a equipe da SENARC buscou “argumentos técnicos” que refutassem as acusações de que o programa era político, eleitoreiro e visava a compra de votos: elaboração de notas, esclarecimentos de técnicos do TCU, CGU e Polícia Federal nas reuniões, explicações quanto aos sistemas, critérios e processos de averiguação e atualização.

Neste sentido, recorro aos paralelos da tese de Lewandowski (2014) referente às alegações do uso da técnica nos julgamentos do STF. Segundo a autora, quando se menciona técnico, “tudo se passa como se a atuação fosse quase natural: ‘estamos aplicando a lei’, ‘seguindo a lei’, uma lei que aparece como dada e autoevidente” (p. 117). No entanto, imbricadas em uma decisão ou em um voto, há outras dimensões que perpassam o caminho entre a lei e sua aplicação ao caso concreto, como ideologias legais, os instrumentos jurídicos, os atores profissionais e estudiosos, paradigmas de resolução de conflitos, além de formas de raciocínio e argumentação. A própria definição da pauta de votação do plenário passa por julgamentos do presidente do STF sobre o que deve ser votado. Em questões com maior repercussão ou mais delicadas, para além dos recursos técnicos, são ativados outros tipos de processos, noção que os ministros chamam de “sensibilidade” (p. 18). A sensibilidade potencializa o “caráter humanista” da decisão jurídica e exige que os ministros lancem mão de outros instrumentos que não apenas a técnica (p. 141).

Uma das características da equipe técnica da SENARC que sobressaiu não apenas nas entrevistas, mas em conversas e observações ao longo destes anos, foi o fato de esta se considerar “sensíveis ao tema”, “conhecerem o público”, como se, além de guardiã do programa, fosse defensora dos *pobres e vulneráveis* no país. Há uma postura quase ativista, militante, mas que eu também consideraria afetiva. Nas primeiras reuniões após o *impeachment*, em que a equipe deveria “conter suas emoções” e argumentar “tecnicamente” em prol da manutenção de políticas sociais, eram comuns relatos de servidores que foram chorar no banheiro após o final das reuniões ou que pediram exoneração em algum momento. Estas mesmas pessoas relatam ter permanecido em seus cargos como um meio de defender o programa e evitar “maiores danos”.

*Enquanto isso, no Ministério Público...*

Apesar das discussões do GTI e dos erros evidenciados pela SENARC, o Ministério Público Federal continuou sua agenda para localizar as fraudes do Bolsa Família. O “Projeto Raio X do Bolsa Família” tinha no cruzamento de dados a sua primeira fase. A próxima etapa consistiria no envio aos municípios das listas com os casos suspeitos identificados no “estudo”. Entre julho e setembro, as Câmaras Criminal e de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF), com o apoio dos membros das unidades no Brasil, enviaram ofício a 4,7 mil municípios, recomendando “a realização de visita às famílias sobre as quais recaem suspeitas de renda *per capita* superior ao estabelecido pelo programa, com revisão dos cadastros”<sup>147</sup>. Os municípios deveriam informar em 60 dias quais foram os benefícios cancelados.

O ofício<sup>148</sup> enviado aos procuradores municipais apresenta duas páginas de premissas – os “considerando” – e algumas recomendações, as quais transcrevo integralmente:

O MPF RESOLVE RECOMENDAR À PREFEITURA DE XXXX, NA PESSOA DE SEU(SUA) PREFEITO(A), QUE:

(1) promova, em no máximo 60 (sessenta) dias, revisão dos cadastros constantes dos Anexos à presente recomendação e que ainda estejam eventualmente ativos, revisão esta que deve ser precedida de visita às famílias beneficiárias, com foco especial na caracterização do requisito de renda per capita vinculado à situação de pobreza e miserabilidade;

(2) em relação aos benefícios que vierem a ser cancelados em razão da revisão anteriormente recomendada, envie ao Ministério Público Federal, em no máximo 60 (sessenta) dias, uma planilha editável, salva em formato CSV (Excel, LibreCalc ou outro programa), gravada em CD ou DVD (não enviar versão impressa), contendo os CPFs dos beneficiários do PBF cujo benefício foi cancelado.

Como medida de publicidade e conscientização dos beneficiários do PBF, seus familiares e eventuais outros interessados, a Prefeitura deverá promover a afixação do inteiro teor da presente recomendação em locais visíveis de suas repartições e das

<sup>147</sup> Fonte: <<http://www.mpf.mp.br/regiao4/sala-de-imprensa/noticias-r4/mpf-inicia-primeira-fase-do-projeto-raio-x-bolsa-familia>> Acesso em 5 de agosto de 2017.

<sup>148</sup> Disponível em: <[http://www.raioxbolsafamilia.mpf.mp.br/imagens/modelo\\_recomendacao.pdf](http://www.raioxbolsafamilia.mpf.mp.br/imagens/modelo_recomendacao.pdf)> Acesso em 5 de agosto de 2017.

agências da Caixa Econômica Federal em seu território, pelo prazo de seis meses a contar do recebimento desta recomendação.

Esta recomendação não dispensa o cumprimento dos demais comandos constitucionais, legais e infralegais e decisões judiciais relativos ao tema de que trata.

O descumprimento da presente recomendação poderá ensejar medidas administrativas e judiciais cabíveis para forçar sua observância, sem prejuízo de responsabilização administrativa, cível e penal, conforme o caso. (*grifos meus*)

Junto aos ofícios seguiam as listas impressas com os nomes que deveriam ser checados por meio de visitas domiciliares. No momento do envio das listas, a estimativa de 1,4 milhão de casos suspeitos pelo MPF tinha se reduzido para 874 mil casos, cinco vezes a mais do que o resultado da análise feita pela SENARC sobre os dados apresentados por este órgão. Além disso, o MPF criou uma página na Internet chamada “Raio X do Bolsa Família” (<http://www.raioxbolsafamilia.mpf.mp.br>), na qual apresenta os resultados do pente-fino como um de seus feitos e disponibiliza uma “versão interativa”, por meio da qual se pode consultar, por estado e por município, quantos casos foram identificados e qual o tipo da fraude (empresários, doações, falecidos, servidores), afora os *rankings* dos municípios quanto ao número e recursos de suspeitas. Lançado em novembro de 2016, o *site* foi imediatamente replicado em diversas notícias de jornais locais, que propagavam os números de fraudes em seu município ou seu estado.

Seguindo o disposto na recomendação, as listas com os nomes das pessoas consideradas suspeitas deveriam ser fixadas em lugares públicos, como nos locais de cadastramento e nas lotéricas, onde o saque dos benefícios é feito. Não bastassem os erros nos cruzamentos já apontados pela SENARC, o MPF insistiu em considerar seus “achados” como fraudes; em recomendar ao município que tomasse as providências necessárias, do contrário poderia ser responsabilizado “administrativa, cível e penalmente”; e em expor as pessoas em listas públicas sem provas suficientes. Ainda que o MDS tivesse argumentado em contrário, a procuradora do MPF, imbuída das prerrogativas de autonomia e independência do órgão, seguiu com o projeto:

A gente continuou pedindo a metodologia para o Ministério Público, e nada; chegou final do ano, nada; a gente teve uma reunião com a procuradora, aí ela falou assim: “Olha, eu não vou passar pra vocês, porque eu quero saber a opinião no município”

(...). Então ela mandou ofício pra todos os municípios, e com uma determinação horrível, que era colocar a lista publicamente nas agências da Caixa e nos locais de cadastramento. Teve um município que eu fui, que ela falou assim: “Eu tive que colocar essa lista pública porque o procurador mandou, então eu coloquei, mas teve gente aqui na cidade que tava passando mal, porque viu o nome lá e a pessoa tinha uma empresa, há anos atrás, que ela nunca conseguiu fechar, porque tem que pagar pra fechar a empresa. Quando ela viu o nome dela lá, ela veio aqui desesperada, chorando, achando que tava devendo pro governo, que ia perder o Bolsa Família” (...). Isso pros municípios foi muito complicado.

Até o momento, o MDS não recebeu as informações solicitadas sobre os cruzamentos. Em abril de 2017, o MPF respondeu ao ofício da SENARC enviado em maio de 2016, no qual a secretaria pedia mais esclarecimentos sobre os processos, critérios, bases e metodologia utilizados. Em um ofício de duas páginas, o MPF respondeu evasivamente aos questionamentos da Secretaria, sem mencionar as chaves de cruzamento, as datas das extrações das bases, ou se as regras do Cadastro referentes ao cálculo da renda ou situação cadastral foram seguidas. Segundo uma entrevistada: “Você sabe que até hoje a gente não tem essa base deles, eles não deram pra gente. Eles fizeram um batimento que a gente não sabe quantos são. Eles nunca mandaram, ficaram alegando dificuldades técnicas”. Como pesquisadora, solicitei estes dados por meio da LAI<sup>149</sup>, e recebi como resposta a cópia exata dos textos que estão no portal do Raio X Bolsa Família. Ao questionar, novamente, o MPF, as respostas do órgão se mantiveram genéricas, como mostra o trecho abaixo de *e-mail* enviado a mim pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão:

(Eu): Quais foram as bases de dados utilizadas neste cruzamento? Favor informar a base e o ano de referência.

(MPF) As bases de dados cruzados foram fornecidas pelo próprio Governo Federal, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pela Receita Federal e pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais. O período de fiscalização abrange todos os valores pagos no período de janeiro de 2013 a maio de 2016.

(Eu): Qual o mês e o ano da folha do Bolsa Família utilizada como referência?

(MPF) Janeiro de 2013 a maio de 2016.

(Eu): Qual o mês e o ano do extrato do Cadastro Único utilizado como referência?

(MPF): Janeiro de 2013 a maio de 2016.

---

<sup>149</sup> A Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011) cria mecanismos que permitem que qualquer pessoa, sem necessidade de apresentar motivo, possa ter acesso a informações públicas dos órgãos e entidades. Por meio desta lei, União, Estados, Municípios, Tribunais de Conta e Ministério Público são obrigados a dar publicidade a suas informações e criar canais de contato direto com o cidadão.

Para qualquer aprendiz de feiticeiro, por mais iniciante que seja, as respostas do MPF mostram mais a intenção de manter oculto o feitiço do que de desvelar alguns passos da magia. Um cruzamento de dados exige a extração da base em uma data fixa: é uma fotografia do que a base diz naquele momento, não sendo possível usar um período de três anos, como foi alegado pelo MPF. Além disso, o MPF ainda não disse quais bases foram utilizadas. Quanto à metodologia, a resposta se manteve evasiva: “Foi utilizada métrica desenvolvida pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. A partir da ferramenta *Quik View* foi possível realizar o cruzamento dos dados”. Interessava mais expor os efeitos do feitiço, identificar e nomear os indivíduos que estivessem trazendo males à comunidade e abandoná-los ao escrutínio.

### *Inundações em Sacalina*

As vivências que tinham viajado ao centro, codificadas e quantificadas, não são lidas pelo Estado de modo uniforme. Com a enxurrada de formulários, bases, sistemas, números e mais números, perde-se no emaranhado dos *móveis imutáveis* que transportam Sacalina em pedaços. Na incapacidade de entender o que acontece “na realidade”, volta-se à Sacalina com os fios enredados e impõe-se que esta resolva com os seus; cabe à Sacalina resolver o que as centrais de cálculo não conseguiram.

No ano de 2016, os municípios foram inundados com demandas para verificação das inconsistências localizadas a partir dos cruzamentos de dados. Além dos 2 milhões de casos para averiguação ou atualização cadastral, as gestões municipais do Cadastro Único receberam as listas do MPF, com 870 mil casos, e terão de atender, dentre o 1,1 milhão de casos com bloqueio ou corte de benefícios do “pente-fino”, as famílias que desejarem se justificar e reverter sua situação. Conforme se pode notar no quadro 03, esta quantidade de atualizações cadastrais é inédita para o município, mesmo tendo sido reduzido o número de famílias do Bolsa Família de 2014 para este ano. Para dificultar, o MPF demandou que fossem feitas visitas domiciliares aos casos suspeitos; o mesmo deveria ser feito para a reversão dos benefícios cancelados pelo pente-fino. Ademais, as listas do MPF foram enviadas em modo impresso, sem nenhuma identificação no Sistema do Cadastro Único, o que prejudicou o trabalho da equipe municipal; e as bases enviadas não tinham sido comparadas, ou seja, era possível que uma família tivesse sido localizada em mais de um

processo. Por fim, vale destacar que 2016 foi o primeiro ano após as eleições e que a maioria dos municípios passava ainda por mudanças de equipe.

Segundo as entrevistas, as reclamações das equipes municipais foram constantes, tanto pela imensa demanda que se apresentava quanto pelos casos identificados que não correspondiam à *realidade* das famílias. Seguem abaixo alguns relatos:

- (1) O caso de São Paulo chegou impresso lista, assim, de papel, para o gestor do Cadastro fazer a checagem. A primeira coisa que ele falou foi: “Primeiro, me dá isso aqui por meio eletrônico. Como é que você me manda impresso? Eu sou capital! Um município pequenininho recebe duas páginas e consegue, eu não”. Depois, ele falou assim: “Preciso de prazo, não dá pra eu fazer isso aqui em 60 dias (...). Olha, isso aí que você tá me pedindo tá fora da minha capacidade; eu tenho que fazer inclusão, eu tenho que fazer atualização da averiguação 2016, eu tenho que fazer GTI, e agora eu tenho que fazer Ministério Público” (...). Nas capitais foi o terror, porque eram muitos casos pra elas averiguarem e não tinha pernas; imagina, mudança de prefeitura, ia ter mudança de gestão, né?
- (2) Pra mim, os municípios não entenderam foi nada; pra mim, eles nem sabem a diferença entre processo de averiguação, GTI e Ministério Público. Pra eles é o governo, que não para de jogar lista em cima dele, que fica mandando a mesma família várias vezes.
- (3) Todas as reclamações que eu recebo diariamente têm a ver com isso: “Mas vocês cancelaram o benefício, você nem me pediu pra averiguar”.
- (4) Eu recebo muita reclamação dos municípios, muita não confirmação da omissão da informação, muitas pessoas realmente muito vulneráveis. Todas as metrópoles ficaram muito horrorizadas com esse pente-fino, porque chegou num momento, eles estavam terminando a averiguação de 2016, veio o Ministério Público com aquele batimento horroroso, mandando visita domiciliar. Gente, metrópole não consegue fazer visita domiciliar, eles não têm estrutura, não têm gente, e aí a gente lasca um pente-fino... As coisas foram meio jogadas pros municípios: “É assim, tem que fazer”, e aí eles se confundiam, até hoje ninguém sabe o que era averiguação, o que era Ministério Público, o que era pente-fino, e agora a gente lança outra averiguação. Então assim, eles estão muito perdidos, e reclamando, primeiro de um aumento de demanda absurdo, com listas que não se conversam, além de todo esse controle.

Por causa do sigilo das bases, o MDS fica impedido de enviar aos municípios as inconsistências localizadas e a renda informada no outro registro – e isto vale tanto para o pente-fino como para os processos de averiguação até que as inovações no sistema sejam implementadas. Ao município é apenas informado quais as famílias com inconsistências ou desatualizações e se o benefício foi bloqueado ou cancelado. O trabalho das centrais de cálculo retorna com Sacalina não apenas aos pedaços, mas em um novelo enredado, embaralhado e sem os segredos para desvendá-la.

Novamente, as famílias não recebem explicações satisfatórias sobre os cortes em seus benefícios. Os dados são delas extraídos em um longo processo de entrevista; a cada mudança elas devem dar ciência ao Estado; caso sejam identificadas inconsistências entre os registros identificados, recai sobre elas a culpa; são acusadas de “fraude”, “mentira”, expostas ao escrutínio em listas públicas, como demandado pelo MPF. No entanto, ao buscarem os motivos, não é possível obter respostas; não se tem direito aos seus próprios dados e aos números que a acusam.

*É número, entendeu?*

Só pra te dizer que mesmo os processos mais finos, como eles são processos feitos em massa, eles têm erros. Não tem jeito, porque é número, entendeu?, é número. (Entrevista com um gestor do MDS).

Agosto de 2017. Uma reportagem de um veículo de comunicação *online* anuncia que, no mês anterior, houve o maior corte da história do Programa Bolsa Família: 543 mil famílias tiveram seus benefícios cancelados.<sup>150</sup> Como esta dissertação já estava em processo de conclusão, eu não consegui contatar meus colegas da SENARC para entender qual, dentre os processos do MPF, do “pente-fino” e das averiguações anuais, causou esta redução. Creio, no entanto, que houve impacto das três ações: o processo de averiguação de 2017 incluiu os 1,4 milhão de famílias identificadas no “pente-fino” que tinham renda *per capita* abaixo de R\$ 170,00 (dentro dos critérios do PBF), cujos dados no cadastro não condiziam com os valores informados nos outros registros. Além disso, foram feitos cruzamentos com o FGTS (ainda não realizado até o momento), RAIS, CAGED, BPC e SISOB.

---

<sup>150</sup> Fonte: < <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/11/bolsa-familia-reduz-543-mil-beneficios-em-1-mes-programa-tem-maior-corte-da-historia.htm>> Acesso em 15 de agosto de 2017.

Ao todo, foram encaminhadas para o processo de averiguação de 2017 cerca de 4,2 milhões de famílias beneficiárias, praticamente o dobro do número dos dois anos anteriores (ver quadro 03). De acordo com a Instrução Operacional n° 86<sup>151</sup>, emitida pela SENARC, em julho de 2017 era previsto o cancelamento do primeiro grupo da averiguação, composto pelos casos remanescentes do GTI e pelos identificados a partir do cruzamento com o FGTS. O documento não informa quantas famílias estariam neste grupo. Por outro lado, dados do MDS mostram que o número de beneficiários do Bolsa Família tem caído desde 2014, quando atingiu o maior patamar do programa (14 milhões de famílias). Em comparação com julho do ano passado, 1,2 milhão de famílias deixaram de receber o benefício.<sup>152</sup> Ao mesmo tempo, cerca de 550 mil pessoas aguardam na fila para concessão do benefício.

A reportagem cita o caso de quatro mulheres que tiveram seu benefício subitamente suspenso, sem saber o motivo, e que não teriam sido convocadas para realização de entrevistas. Ao mesmo tempo, os novos enredados que foram levados a Sacalina são enviados de volta a Brasília: nas entrevistas realizadas, as gestoras disseram-me ser comuns casos de municípios, defensorias públicas e os próprios beneficiários questionando os cancelamentos dos benefícios. Segundo elas, muitas das omissões ou subdeclarações de renda dos benefícios já cancelados, ou seja, que não demandavam checagem da informação *in loco*, não eram confirmadas. As pessoas que voltavam aos locais de cadastro para solicitar reversão de cancelamento, não teriam acesso a qual base de dados “acusou o erro” e tampouco qual era a renda informada em outros cadastros. Os números do Estado permanecem ocultos.

Governar por números, uma das características de nosso tempo (SHORE; WRIGHT, 2015), tem-se tornado cada vez mais possível, por meio dos avanços das redes sociotécnicas. Os cruzamentos de bases de dados, com informação sobre centenas de milhões de pessoas, não eram possíveis há vinte anos, pelo menos não na frequência e na velocidade atual com que são hoje realizados. Instrumentos para agregar todas as bases de dados do governo em um só registro estão em pautas nas discussões de alto nível, como evidenciado pela plataforma “GovData”. Implementada em junho de 2016, tal plataforma já dispõe de mais de 20 bases de dados, mas sua utilização e os procedimentos para o acesso ainda estão em discussão<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Disponível em < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/instrucoes\\_operacionais/2017/Instrucao\\_Operacional\\_86\\_2017.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2017/Instrucao_Operacional_86_2017.pdf) > Acesso em 15 de agosto de 2017.

<sup>152</sup> Fonte: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php> > Acesso em 15 de agosto de 2017.

<sup>153</sup> Questões como quem arcará com os custos dos processamentos das informações (se haverá um orçamento específico ou se os órgãos que utilizarem o sistema deverão contribuir com as despesas) e qual órgão ficará responsável pelo armazenamento e disponibilização das bases tem retardado o processo. Alguns órgãos discordam de terem que disponibilizar suas bases de dados sem custo, ao passo que precisarão pagar pelos serviços de cruzamentos de dados.

Segundo o *site* oficial<sup>154</sup>, a plataforma permitirá o acesso às bases de dados, infraestruturas de Tecnologia da Informação (TI) e também às ferramentas necessárias para realizar o cruzamento de informações. A página defende que a solução “possibilita auxiliar o monitoramento e desenvolvimento de políticas públicas, permite o reuso das informações, racionaliza o gasto público e amplia a oferta de serviços públicos digitais”.

Governar por números não apenas é uma característica dos nossos tempos, mas parece ser uma tendência nos meios de fazer-se Estado para os próximos anos. Os números permanecem com um *status* privilegiado nas decisões, são aclamados como meios de “racionalização” do Estado, prometem uma “despolitização” da política (ROSE, 1991) e se mantêm como o *locus* privilegiado e inquestionável da objetividade. Em momentos de autodeclaradas crises econômicas e subsequentes restrições orçamentárias, a necessidade de realocar recursos escassos não deixa margem para que os números sejam questionados. Aqui, retomo a afirmação de Rose, feita há mais de 25 anos: a “numerização da política” passa a ser a “política dos números” (ROSE, 1991). No entanto, uns números aparecem mais que outros. A quem os números serviriam?

A partir da sociotecnologia, os cruzamentos de bases de dados tornam crescentemente os meios de se governar à distância. No caso do “pente-fino”, os números não deixavam dúvidas: de Brasília, cortaram-se 470 mil famílias, sem que fosse preciso voltar ao município – uma economia de tempo e de recursos que sobressaía aos olhos dos orgulhos novos-velhos gestores. Os retornos a Sacalina tornam-se irrelevantes, desnecessários e improváveis, enquanto os centros tornam-se cada vez mais centros. Os projetos de governar à distância permitiram que a distância fosse completamente controlada: se não é preciso voltar a Sacalina, Sacalina não existe mais.

---

<sup>154</sup> Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/govdata> > Acesso em 20 de agosto de 2017.

## Conclusão

Ao refletir sobre cruzamentos de base de dados e as tentativas estatais de capturar e controlar seus domínios à distância - o que é, ao mesmo tempo, atual e característico dos meios de “fazer Estado”, desde seus primórdios – um conto de Jorge Luís Borges vêm-me à mente. Talvez o grande sonho de um gestor, das pessoas nas salas climatizadas de Brasília que assistiam, extasiadas, aos pontos amarelos colocados sobre os distantes igarapés da Amazônia, era ter “todos os pontos do espaço em um ponto só”, acessíveis por meio de um duplo clique. O Aleph, de Borges, era uma pequena esfera furta-cor, de dois a três centímetros de diâmetro, que continha todo o universo cósmico. “Nesse instante gigantesco, vi milhões de atos prazerosos ou atroz; nenhum me assombrou tanto como o fato de que todos ocupassem o mesmo ponto, sem superposição e sem transparência” (BORGES, 1998, p. 93).

Mesmo que nossa história não nos permita duvidar do realismo fantástico, comprimir todas as múltiplas realidades em um só ponto ainda não se tornou uma técnica possível. Os traçados que permitem que o mundo seja codificado, mensurado e transportado, demandam inevitavelmente a redução e simplificação das realidades. Os números que chegam às mãos do Estado - “móveis imutáveis” (LATOUR, 2010), supostamente objetivos, impessoais e inquestionáveis – implicam escolhas, técnicas e premissas teóricas que envolvem “o que deve ser contado, como a realidade material é entendida e como a quantificação contribui para a sistematização do conhecimento” (POOVEY, p. xii). Por mais frustrante que isto possa ser aos rompantes desejos de controle à distância, as gigantescas bases de dados, os projetos de *big data* e os potentes processadores não são capazes de resumir todos os pontos do universo em uma única esfera. Aqui, retomo a noção de Law, para quem “presença implica ausências”:

“Há um problema quando imaginamos ou fingimos que tudo pode se tornar presente e conhecido pelo ‘sujeito que tudo sabe’, pelo ‘olho que tudo vê’, ou ‘pela base de dados que tudo representa’. Isto só pode ser uma pretensão, visto que o ‘conhecível’ é dependente de, relacionado a, e produzido com o ‘desconhecível’, que está, ausente e em qualquer outro lugar”. (LAW, 2006, p. 8)

Dito isto, as técnicas de quantificação da realidade em bases de dados são “mapas abreviados”, ficções criadas pelo Estado para tornar legíveis as complexas existências em seu território (SCOTT, 1998). As bases de dados, cada qual com sua linguagem, cada qual contendo “as fatias que interessam ao Estado”, chegam às mesas dos gestores, que decidem,

em um processo de bricolagem, reconstituir as múltiplas realidades que estão dessa forma nelas contidas. Estes emaranhados de inscrições são “vinganças do mundo mobilizado”, como alega Latour:

Quando entramos nos lugares onde são reunidos traçados estáveis e móveis, o primeiro problema com que nos defrontamos é como nos livrar deles. Não é paradoxo, mas simplesmente resultado da organização dos instrumentos. Cada viagem de exploração, cada expedição, cada nova impressão, cada noite de observação do céu ou cada nova pesquisa de opinião pública vai contribuir para gerar milhares de engradados de amostras ou folhas de papel. (...) A primeira consequência do próprio sucesso da mobilização e da boa qualidade dos instrumentos é que elas se afogam numa enxurrada de inscrições e amostras (...) Essa avalanche de inscrições é, digamos, uma vingança do mundo mobilizado. "Que a Terra venha a mim, e não eu a Terra", diz o geólogo que dá início a uma revolução copernicana. "Pois bem - responde a Terra – eis-me aqui!" (LATOURE, 2010, p. 364).

As avalanches de inscrições que chegam a Brasília, de todas as partes e todos os dias, são tomadas como “caixas-pretas”, dados fechados, que refletem uma única realidade, aquela que o Estado deseja enxergar. Por meio do cruzamento de bases de dados, busca-se reconstituir tal realidade, refazendo-a em um mundo de papel – em uma tabela ou uma apresentação de *powerpoint* – e criando *verdades* a partir deste mundo planejado sobre a mesa. Cruzamentos e integração de bases de dados se tornaram a solução para todos os tipos de problema do governo central. Os resultados destes processos não deixam dúvidas: são fatos, objetivos, inquestionáveis.

Com base em premissas técnicas e científicas, o Estado toma decisões que se tornam praticamente impermeáveis a questionamentos. “O maior pente-fino já realizado no Programa Bolsa Família” apresentou resultados orgulhosamente proclamados: as bases de dados *mostraram* que havia cerca de 1,1 milhão de famílias *suspeitas* de terem omitido ou subdeclarado sua fonte de renda. Destas, cerca de 469 mil sequer puderam contestar o que os números em Brasília diziam sobre elas. Algumas, a partir dos cruzamentos feitos concomitantemente pelo Ministério Público Federal, foram expostas em lugares públicos.

Aqui, retomo alguns questionamentos de minha orientadora e de colegas do GESTA: quais seriam os “piolhos” que o pesado pente-fino do Estado buscava? Respondo com a fala

de uma gestora. Os piolhos não estão no centro, mas nas “franjas”, nos limites dos números que define o que é “pobre” e “pobreza” aos olhos do Estado brasileiro:

A gente trabalha com valores, e o corte de renda por valor é uma coisa muito injusta, é uma escolha, mas é ele que determina se a pessoa entra, ou depois se fica ou se sai, porque geralmente a família tá na franja, entendeu? Dificilmente é um ponto muito fora da curva. (...) geralmente a família tá na franja ali, quer dizer, se cobra no limite da lei, mas você sabe que, sabe, uma pequena mudança de valor, de alteração de corte de renda, dez reais a menos, teria colocado ela dentro do perfil do programa.

As noções de “pobreza” e “extrema pobreza” são definidas a partir de números: linhas de pobreza, índices internacionais, renda *per capita*, estimativas, mensurações do trabalho e da produção. Segundo Sprandel (2004), o progressivo reconhecimento social da importância dos números, dentro de uma lógica de rompimento da conexão entre a descrição e a interpretação, leva a uma naturalização da noção de “pobreza”, consagrando-a como um “problema”. A “pobreza”, portanto, deve ser mensurada, focalizada, monitorada e controlada (p. 172).

Nestas linhas, busquei argumentar que os números que formam as bases de dados do governo são construídos por uma extensa rede de elementos humanos e não-humanos (LATOURET, 2010; LAW, 1992), que atuam nos processos de mensurar, codificar, simplificar as realidades que o Estado deseja capturar. São formulários, sistemas, computadores, leis, normativas, cadastradores, gestores, políticos, beneficiários, orçamentos, linhas de pobreza, estimativas, valores e outros tantos elementos que atuam para constituir, dos centros, os números da pobreza. Neste sentido, e compartilhando do pressuposto da multiplicidade ontológica de Mol (1999), pode-se pensar a pobreza como múltipla, complexa e performada por uma rede de materialidades heterogêneas.

Creio que os argumentos de Spink e Curado (2014) sobre as versões de pobreza são importante contribuição para esta conclusão. Ao analisar as políticas públicas de enfrentamento à pobreza do governo brasileiro, notadamente o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família, as autoras defendem que não há um “pobre” ou “situação de pobreza” definidos *a priori*. São associações, alianças, fluxos e movimentos que envolvem atores humanos e não humanos (cadastros, secretarias, ministras, assistentes sociais, fome, documentos, favelas, benefícios, leis, sensações etc.) que fazem com que “o pobre” e “a pobreza” existam. (p. 12). A partir destas materialidades, Spink e Curado descrevem três

versões de pobreza: a “pobreza cadastrada”, que pressupõe cadastros e documentos como tecnologias de visibilidade que permitem a caracterização e identificação dos indivíduos; a “pobreza calculada”, formada a partir dos cálculos, medidas e índices de mensuração; e a “pobreza controlada”, moldada a partir dos processamentos dos dados cadastrais realizados pelos inúmeros sistemas dos programas.

Tomados como “caixas-pretas”, as bases de dados são cruzadas e comparadas. Busca-se, de Brasília, em um processo de bricolagem, reconstruir as múltiplas realidades que o Estado tenta capturar em seus registros. Ainda que houvesse algumas vozes dissidentes, os possíveis erros, desatualizações e as subjetividades inerentes aos processos de classificação nem sempre são fatores trazidos à tona diante da autoridade dos números.

Por mais que a equipe técnica da SENARC tenha logrado reduzir os números que se buscava, foram 469 mil famílias retiradas do PBF de imediato, o que correspondia a uma parcela menor do que os 4 milhões denunciados ou os 2,5 milhões inicialmente encontrados. São os “bois de piranha” ou “a sangria” necessária para saciar os apetites vorazes dos recém-chegados homens de cabelo e pele branca. Como argumentado pelas pessoas entrevistadas que participaram das discussões sobre os cruzamentos de dados sobre as tentativas em reduzir os números “da encomenda”:

- (1) E aí o desafio é: a gente vai fazer o negócio certo. A gente teve que atender a encomenda de encontrar as divergências, e vamos sangrar em algum momento. Aí o sangramento foram os 470 mil, que foram cancelados de imediato, com a possibilidade de reversão. Porque assim, quando você corta, num discurso de fraude, o município nem vai voltar, sabe. Ele já tá num medo, num terror, de que tem que sair, que aquilo é irregularidade, aí vem um ofício do MPF dizendo pra ele que ele vai sofrer sanção criminal.
- (2) Ficou quem não tinha jeito mesmo, porque se você não cede em alguma coisa, você coloca em risco tudo, porque as pessoas continuam forçando a barra, como é o nome mesmo, é uma expressão engraçadíssima, é sangue pra urubu, é uma coisa assim que ele fala, tipo carniça pra leão, você tem que dar, não tem jeito, boi de piranha? É tipo isso, porque aí a gente salva o que dá, entendeu? Mas não é o que a gente quer fazer, mas a gente faz pra tentar proteger todo o restante, porque não é a nossa ideia pra coisa, pra política pública de proteção social, não é essa a ideia, mas é executivo isso aqui, a política pública é determinada pelo executivo a gente é servidor público, não tem para onde ir. É isso.

Entre sangrias, urubus e bois de piranha, o que se percebe é que, em um ano, cerca de 1,2 milhão de famílias tiveram seus benefícios cancelados. São os “fraudadores” que o Estado buscava: expostos nas paredes em lugares públicos e estigmatizados em suas comunidades, a culpa pela pobreza, mais uma vez, recai sobre a pessoa. O Estado cria a pobreza por meio de seus números ao mesmo tempo em que culpabiliza o indivíduo pelas suas mazelas: são fraudadores, suspeitos, incompetentes, preguiçosos, que não trabalham. Os “piolhos” identificados são aqueles que não notificaram ao Estado tão logo foram admitidos em seus instáveis empregos; que aumentaram algumas dezenas em sua renda; que levantaram suspeitas dos cadastradores no momento do registro; que não leram os extratos bancários que as notificavam sobre a necessidade de realizar nova entrevista; enfim, que não seguiram à risca os comportamentos estabelecidos e as regras que, crescentemente, são criadas e impostas.

Há que se desconfiar dos números, não considerar as bases de dados como “caixas-pretas” e retomar os caminhos inversos que culminaram em seu fechamento. Neste sentido, “caixas-pretas”, quando silenciadoras e imobilizadoras, atuam como resultantes dos feitiços da captura estatal. Os dados são comparados, auditados, checados, monitorados em um lugar distante, oculto, de portas fechadas. Não se sabe como, mas se conhece, se sente, se vive e se morre pelos efeitos desta magia. Contribuir para desfazer o feitiço da captura estatal foi um dos objetivos desta etnografia.

## Referências Bibliográficas

AHLERT, Martina. A “ precisão ” e o “luxo”: usos do benefício do Programa Bolsa Família entre as quebradeiras de coco de Codó. *Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho*, v. 38, p. 69–86, 2013.

ANDERS, Gerhard. The normativity of numbers in practice: Technologies of counting, accounting and auditing in Malawi’s civil service reform. *Social Anthropology*, v. 23, n. 1, p. 29–41, 2015.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1993.

APPADURAI, Arjun. Number in the colonial imagination. In: BRECKENRIDGE, CAROL A.; VAN DER VEER, PETER (Org.). *Orientalism and the Post-Colonial Predicament*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1993. .

BACHTOLD, Isabele Villwock. *A montanha vai a Maomé: considerações etnográficas sobre a política de “Busca Ativa” do governo federal no estado do Pará*. 2015. 64 f. Monografia (Graduação em Ciências Sociais com habilitação em Antropologia). Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BACHTOLD, Isabele Villwock. Quando o Estado encontra suas margens: considerações etnográficas sobre um mutirão da estratégia de “Busca Ativa” no estado do Pará. *Horizontes Antropológicos*, v. 46, n. jul./dez. 2016, p. 273–301, 2016.

BARROS, Ricardo Paes De; CARVALHO, Mirela De; MENDONÇA, Rosane. Sobre as utilidades do Cadastro Único. *Texto para discussão no 1414*, 2009.

BRASIL. *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm) > Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006*. Altera o caput do art. 18 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5749.htm)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *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. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009*. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009*. Altera o caput do art. 18 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, atualizando os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2o, §§ 2o e 3o, da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6824.htm)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.794 de 29 de junho de 2016*. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.789 de 29 de junho de 2016*. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8789.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8789.htm)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111692.htm)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011*. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. *Instrução Operacional nº79/SENARC/MDS, de 29 de abril de 2016*. Divulga os prazos e procedimentos da Ação de Atualização Cadastral 2016, que integra os processos de Revisão Cadastral e Averiguação

Cadastral. Disponível em < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/instrucoes\\_operacionais/2016/io\\_79\\_Averiguacao\\_Revisao\\_Cadastral\\_2016.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2016/io_79_Averiguacao_Revisao_Cadastral_2016.pdf)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Instrução Operacional n° 86/SENARC/MDS, de 27 de março de 2017.* Divulga os prazos e procedimentos da Ação de Atualização Cadastral 2017, que integra os processos de Revisão Cadastral e Averiguação Cadastral. Disponível em < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/instrucoes\\_operacionais/2017/Instrucao\\_Operacional\\_86\\_2017.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2017/Instrucao_Operacional_86_2017.pdf)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Nota Técnica n° 113/SENARC/MDS, de 12 de maio de 2016.* Sintetiza o histórico de Averiguações Cadastrais entre 2005 e 2016 e sugere aprimoramentos para este processo.

\_\_\_\_\_. *Nota Técnica n° 132/SENARC/MDS, de 10 de junho de 2016.* Apresenta a análise preliminar sobre os resultados do batimento realizado pelo Ministério Público Federal, no âmbito do Grupo de Trabalho Bolsa Família, entre a base do Cadastro Único, a base da Folha de Pagamentos do PBF e outros registros administrativos para identificação de possíveis fraudes no Programa.

\_\_\_\_\_. *Portaria n° 246, de 20 de maio de 2005.* Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa-Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/marg/portar/2005/portaria-246-20-maio-2005-537217-norma-mdscf.html>> Acesso em 21 de agosto de 2017

\_\_\_\_\_. *Portaria n° 177, de 16 de junho de 2011.* Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria n° 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. Disponível em < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/portarias/2011/portaria\\_177\\_consolidada.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2011/portaria_177_consolidada.pdf)> Acesso em 21 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Portaria n° 68, de 21 de junho de 2016.* Institui Grupo de Trabalho Interinstitucional, com a finalidade de sugerir o aperfeiçoamento de rotinas de verificação de inconsistências e a qualificação das bases de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA, e dá outras providências. Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=74&data=22/06/2016>> Acesso em 21 de agosto de 2018.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria Interministerial n° 102, de 7 de abril de 2016.* Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. Disponível em < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=79&data=08/04/2016>> Acesso em 21 de agosto de 2017.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília: TCU, 2003.

\_\_\_\_\_. *Acórdão nº 423/2004*. Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília:TCU, 2004.

\_\_\_\_\_. *Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa Família*. Brasília: TCU, 2005.

\_\_\_\_\_. *Acórdão nº 2.015/2006*. Plenário. Relator: Ministro Waldir Campelo. Brasília: TCU, 2006.

\_\_\_\_\_. *Auditoria nos Sistemas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Sumário Executivo. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, TCU: 2009.

\_\_\_\_\_. *Acórdão nº 1009/2016*. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília, TCU: 2016.

BORGES, Antonadia. Ser Embruxado: Notas epistemológicas sobre razão e poder na antropologia. *Civitas*, v. 12, n. 3, p. 469–488, 2012.

BORGES, Jorge Luis. O Aleph. In: *Idem. Obras Completas*. São Paulo: Editora Globo, 1998. Disponível em < <https://autoresmodernos.files.wordpress.com/2013/07/borges-jorge-luis-o-aleph.pdf>> Acesso em 23 de agosto de 2017.

BOWKER, Geoffrey C.; STAR, Susan Leigh. *Sorting Things Out. Classifications and its Consequences*. Cambridge: MIT Press, 1999.

CABRAL, Paulo Guilherme Francisco *et al.* Programa Bolsa Verde: Erradicação da Extrema Pobreza e Conservação Ambiental. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira (Org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014. p. 493–513.

CAMARGO, Camila Fracaro *et al.* *Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família : o que o Cadastro Único Revela ? One Pager nº 240*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira Da. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

COSTA, Patrícia Vieira Da; FALCÃO, Tiago. Coordenação Intersetorial das Ações do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014a. p. 129–172.

COSTA, Patrícia Vieira Da; FALCÃO, Tiago. Linha de Extrema Pobreza e o Público-Alvo

do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da(Org.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014b. p. 67–96.

CRUMP, Thomas. *The Anthropology of Numbers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

CURADO, Jacy Corrêa; SPINK, Mary Jane. Multiplicidade de "pobreza" nas políticas públicas contemporâneas: contribuições do construcionismo social e da Teoria Ator-Rede (TAR). *Diálogo*. n. 27, dez.2014.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.

DIREITO, Denise do Carmo *et al.* O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. *Working Paper n. 145.* , nº 145. Brasília: International Poverty Centre for Inclusive Growth, 2016.

EGER, Talita Jabs. Dinheiro E Moralidade No Bolsa Família: Uma Perspectiva Etnográfica. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

FARIAS, Luciana De. *O Cadastro Único: uma infraestrutura para programas sociais*. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica). 170 f. Universidade Estadual de Campinas, Brasília, 2016.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. *Estudo sobre Controle e Fiscalização do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS, 2006.

FOUCAULT, Michel. *As Palavras e as Coisas. Uma arqueologia das ciências humanas*. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FOUCAULT, Michel. Governmentality. In: BURCHELL, GRAHAM; GORDON, COLLIN; MILLER, PETER (Org.). *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 87–104.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HACKING, Ian. How should we do the history of statistics. In: BURCHELL, GRAHAM; GORDON, COLIN; MILLER, PETER (Org.). . *The Foucault effect. Studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981. p. 181–196.

HACKING, Ian. *The taming of chance*. 8. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HARPER, Richard. The social organization of the IMF ' s mission work. An examination of international auditing. In: STRATHERN, Marilyn (Org.). *Audit Culture*. London: Routledge, 2000. .

HARRISON, Elizabeth. Anthropology and impact evaluation: a critical commentary. *Journal of Development Effectiveness*, v. 9342, n. February, p. 1–14, 2015.

HELLMANN, Aline Gazola. *Como funciona o Bolsa Família? Melhores práticas na implementação de Programas de Transferência de Renda Condicionadas na América Latina e Caribe*. Nota Técnica nº IDB-TN 856. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2015.

JACCOUD, Luciana. *Pobres, Pobreza e Cidadania: os desafios recentes da proteção social*. IPEA - *textos para discussão*, Série Seguridade Social. Texto para Discussão n. 1372. Brasília: IPEA, 2009.

KADRI, Nabil Moura. *A Contribuição dos Órgãos de Controle na Implantação de Políticas Públicas Descentralizadas: Programa Bolsa Família*. Texto apresentado no II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2009.

KALPAGAM, U. The colonial state and statistical knowledge. *History of the Human Sciences*, v. 13, n. 2, p. 37–55, 2000.

LATOUR, Bruno. *A Ciência em Ação*. 2a. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

LATOUR, Bruno. *An Inquiry into Modes of Existence. An Anthropology of the Moderns*. London: Harvard University Press, 2013.

LATOUR, Bruno. On Recalling ANT. *The Sociological Review*, v. 46, n. S, p. 15–25, 1998.

LATOUR, Bruno. *Reagregando o Social: uma introdução à teoria do Ator-Rede*. São Paulo: EDUSC, 2012.

LATOUR, Bruno. Redes que a razão desconhece : laboratórios , bibliotecas , coleções . In: PARENTE, André (Org.). . *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. Porto Alegre: Sulina, 2004a. p. 39–63.

LATOUR, Bruno. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. *Tramas da Rede*, p. 39–63, 2004b.

LAW, John. *Making a Mess with Method*, 2006. Disponível em <<http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/law-making-a-mess-with-method.pdf>> Acesso em 21 de agosto de 2017.

LAW, John. Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity. *Systems Practice*, v. 5, n. 4, p. 379–393, 1992.

LEWANDOWSKI, Andressa. *O Direito em Última Instância : Uma Etnografia do Supremo Tribunal Federal*. Tese (Doutorado em Antropologia). p. 1–227. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2014.

LINDERT, Kathy; VINCENSINI, Vanina. *Social Policy, Perceptions and the Press: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil*. Social Protection & Labor Discussion Paper n.1008. World Bank, 2010. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion->

- papers/Safety-Nets-DP/1008.pdf>. Acesso em 21 de agosto de 2017.
- MARINS, Mani Tebet. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do bolsa família. *Sociologia & Antropologia*, v. 4, n. 2, p. 543–562, 2014.
- MARTINS JUNIOR, Antônio; BRAZ, Márcio Rodrigo. O controle externo por meio de bases de dados. *Doutrina*, n. jan/abr 2010, p. 67–76, 2010.
- MDS. *Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília: MDS, 2012
- MDS. *Manual de Gestão do Programa Bolsa Família*. . Brasília: MDS. , 2015
- MDS. *Manual do Entrevistador. 4a edição*. Brasília: MDS, 2017
- MERRY, Sally Engle. Measuring the World Indicators, Human Rights, and Global Governance. *Current Anthropology*, v. 52, n. 3, p. 83–95, 2011.
- MILLER, B Y Peter. by Governing Numbers : Why Calculative and roles. v. 68, n. 2, p. 379–396, 2015.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Prestação de Contas Ordinárias. Relatório de Gestão 2010*. Brasília: MDS/SENARC. , 2011
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Prestação de Contas Ordinárias - Relatório de Gestão - 2009*. Brasília, SENARC/MDS, 2010
- MOL, Annemarie. Ontological politics . A word and some questions. *The Sociological Review*, 1999.
- MOSTAFA, Joana; SÁTYRO, Natália G. D. *Cadastro Único : a Registry Supported By a National Public Bank*. Working Paper nº 126. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2014. Disponível em: <www.ipc-undp.org>.
- MTB. *Manual de Orientação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. . Brasília: Ministério do Trabalho, 2016
- NASCIMENTO, Pedro Francisco Guedes. Quem precisa do Bolsa Família? “Necessidade”, “merecimento” e “direito” no cotidiano da implementação do Programa Bolsa Família. Trabalho apresentado no 39º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2015.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias; LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: CAVALCANTE, PEDRO; LOTTA, GABRIELA SPANGHERO (Org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 115–141.
- ONTO, Gustavo; SILVA, Gabriela Toledo. A abordagem relacional no estudo da gestão e das políticas públicas : das relações às associações. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 13, n. 53, p. 41–64, 2008.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: NERI, Marcelo Côrtes; CAMPELLO, Tereza (Org.). *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 493.

PEIRANO, Mariza. A lógica múltipla dos documentos. *A Teoria Vivida e Outros Ensaios Antropológicos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006a.

PEIRANO, Mariza. De que serve um documento? In: PALMEIRA, Moacir; BARREIRA, César (Org.). *Política no Brasil. Visões de Antropólogos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006b.

PEIRANO, Mariza. Etnografia não é método. *Horizontes Antropológicos*, v. 42, n. jul./dez. 2014, p. 377–391, 2014.

PEREIRA, Maria de Fátima. *O combate à pobreza Do Programa Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: a pobreza institucionalizada na prática de técnicos e gestores públicos*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), 2016. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2016.

PINTO, Michele De Lavra. O público e o privado: o “ baralhamento ” no cotidiano das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. *Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho*, v. 38, p. 157–170, 2013.

POOVEY, Mary. *A History of the Modern Fact: Problems of Knowledge in the Sciences of Wealth and Society*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

PORTER, Theodore M. Making Things Quantitative. *Science in Context*, v. 7, n. 3, p. 389–407, 1994. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0269889700001757](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0269889700001757)>.

POVINELLI, Elizabeth A. The Child in the Broom Closet: States of Killing and Letting Die. *South Atlantic Quarterly*, v. 107:3, 2008.

ROCHA, Sonia. Estimação de linhas de indigência e de pobreza : opções metodológicas no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. .

ROSE, Nikolas. Governing by numbers : figuring out democracy. *Accounting Organizations and Society*, v. 16, n. 7, p. 673–692, 1991.

SCOTT, James C. *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1998.

SENRA, Nelson. *O saber e o poder das estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. Governing by numbers: Audit culture, rankings and the new world order. *Social Anthropology*, v. 23, n. 1, p. 22–28, 2015.

- SOARES, Barbara Cobo. *Sistemas Focalizados de Transferência de Renda: Contextos e Desafios ao Bem-Estar*. Tese (Doutorado em Economia) 2010. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.
- SOARES, Sergei *et al.* *Programas de transferência condicionada de renda no brasil, chile e méxico: impactos sobre a desigualdade*. Texto para Discussão n° 1293. Brasília: IPEA, 2007.
- SPRANDEL, Marcia Anita. *A pobreza no paraíso tropical*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- STAR, Susan Leigh; RUHLER, Karen. Steps Toward an Ecology of Infrastructure : Design and Access for Large Information Spaces. *Information Systems Research*, v. 7, n. 1, 1996.
- STRATHERN, Marilyn. *Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics, and the academy*. London: Routledge, 2000.
- TRAVERSINI, Clarice Salet; LÓPEZ BELLO, Samuel Edmundo. O Numerável , o Mensurável e o Auditável : estatística como tecnologia para governar. *Educação & Realidade*, v. 34, n. 2, p. 135–152, 2009.
- TRONCO, Giordano Benites; RAMOS, Marília Patta. Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria : análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 2, p. 294–311, 2017.
- VELHO, Otávio. Comentários sobre um texto de Bruno Latour. *Mana* [online]. 2005, vol.11, n.1, pp.297-310.