



**COPPE/UFRJ**

**O CIDADÃO CODIFICADO: A DIGITALIZAÇÃO DA CIDADANIA  
EM BANCOS DE DADOS DE INTERESSE PÚBLICO**

Paulo Henrique Fidelis Feitosa

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Sistemas e Computação, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Sistemas e Computação.

Orientador: Henrique Luiz Cukierman

Rio de Janeiro  
Setembro de 2010

O CIDADÃO CODIFICADO: A DIGITALIZAÇÃO DA CIDADANIA  
EM BANCOS DE DADOS DE INTERESSE PÚBLICO

Paulo Henrique Fidelis Feitosa

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS DE ENGENHARIA DE SISTEMAS E COMPUTAÇÃO.

Examinada por:

---

Prof. Henrique Luiz Cukierman, D.Sc.

---

Prof. Ivan da Costa Marques, Ph.D.

---

Prof. Jano Moreira de Souza, Ph.D.

---

Prof. Laymert Garcia dos Santos, Ph.D.

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

SETEMBRO DE 2010

Feitosa, Paulo Henrique Fidelis

O Cidadão Codificado: A Digitalização da Cidadania em Bancos de Dados de Interesse Público/ Paulo Henrique Fidelis Feitosa. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2010.

XVIII, 247 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Henrique Luiz Cukierman

Dissertação (mestrado) – UFRJ/COPPE/ Programa de Engenharia de Sistemas e Computação, 2010.

Referências Bibliográficas: p. 175-184.

1. Bancos de Dados. 2. Estudos de Ciência e Tecnologia. 3. Cidadania. 4. Informática. I. Cukierman, Henrique Luiz. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Sistemas e Computação. III. Título.

Ao meu pai, Paulo Alves Feitosa (*in memoriam*), cuja vida alegre, ativa e, acima de tudo, generosa continua me ensinando muito sobre a beleza e o valor das pessoas.

O mundo precisa de mais gente como ele! Saudades, meu velho!

## AGRADECIMENTOS

A minha esposa, Sissy, pelo amor e apoio dispensados, e por toda a paciência exercitada, durante os meses de trabalho e estudo para a realização desta dissertação.

Ao meu filho, Ian Paulo, por encher a minha vida de alegria, pelo sorriso contagiante só interrompido quando o pai tinha que recusar algumas brincadeiras, e por, mesmo assim, não desistir: “Papai, *nem* (vem)!”

A minha mãe, irmã, irmão, cunhado, cunhada, sobrinhos e demais familiares e amigos, pelo incentivo, apoio e compreensão nas ausências.

Aos meus sogros, pelo auxílio em Vassouras, uma das cidades onde se deu a pesquisa.

Ao grande amigo e companheiro de jornada no mestrado, Luiz Arthur Faria, cujo otimismo exemplar sempre me contagiou, desde os tempos em que discutíamos a respeito do então recém conhecido e intrigante Bruno Latour.

Ao Prof. Henrique Luiz Cukierman por compartilhar comigo esta pesquisa, de forma decisiva, e por propiciar um ambiente de aprendizado franco, por meio do qual tenho procurado aprender a trilhar os caminhos dos Estudos CTS (Ciência Tecnologia e Sociedade).

Ao amigo-irmão Lenildo Medeiros Jr. pelo inestimável auxílio na revisão do texto.

À Prefeitura Municipal de Vassouras, representada por seu prefeito, Renan Vinicius Santos de Oliveira, e à Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, representada pela secretária, Conceição Aparecida Santos de Oliveira, e pela subsecretária, Lúcia Fagundes Netto Costa, agradeço a oportunidade de pesquisa.

À Prof<sup>ª</sup>. Ana Lúcia Fidelis de Oliveira Feitosa por apresentar-me à secretária de Saúde de Piraí, Maria da Conceição de Souza Rocha, a quem também agradeço pela maneira como fui recebido, com todo apoio para a pesquisa.

Ao pessoal do Programa Bolsa Família em Piraí, especialmente ao João Alberto Silva dos Santos, que foi pessoa fundamental para a pesquisa relativa ao Bolsa Família, por

seu amplo conhecimento, desprendimento e iniciativa em atender às solicitações deste pesquisador.

Ao pessoal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Programa Bolsa Família, especialmente à Ana Vieira pelo material.

Ao pessoal da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, especialmente ao Dr. Benedito Rodrigues dos Santos (à época, secretário executivo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e coordenador do Programa de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente) e à Denille da Silva Melo, pelo apoio à pesquisa.

A todos os entrevistados e colaboradores, pelo auxílio e boa vontade no fornecimento das informações.

Aos colegas da Eletrobras pelo interesse e apoio, especialmente ao gerente do Departamento de Tecnologia da Informação, Paulo Roberto Nunes Mandarino, e à gerente da Divisão de Apoio ao Cliente, Aurelia Dolores Gonçalves, pelas horas concedidas para o desenvolvimento da pesquisa e dos estudos. Ao colega Eudes dos Santos Martins pelos “empurrões” e conversas de corredor que sempre me animaram.

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

O CIDADÃO CODIFICADO: A DIGITALIZAÇÃO DA CIDADANIA  
EM BANCOS DE DADOS DE INTERESSE PÚBLICO

Paulo Henrique Fidelis Feitosa

Setembro/2010

Orientador: Henrique Luiz Cukierman

Programa: Engenharia de Sistemas e Computação

A vida do cidadão contemporâneo está indissociavelmente ligada à presença dos bancos de dados, cujas categorias, por sua vez, classificam e definem uma nova cidadania. Utilizando o referencial multidisciplinar dos estudos CTS (Ciência Tecnologia e Sociedade) e pressupondo que dados, em lugar de "intrínsecos" ao mundo que se quer representar, são da ordem do mundo que se quer construir, a presente dissertação procura (per)seguir as trilhas de três casos envolvendo a construção e uso de bancos de dados e de suas categorias: o caso do Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal, mais conhecido como a base de dados do Programa Bolsa Família, o caso do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos e o caso dos Cadastros de Inadimplentes do Sistema de Proteção ao Crédito (SPC e SERASA).

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

THE CODIFIED CITIZEN: SCANNING OF CITIZENSHIP  
IN PUBLIC INTEREST DATABASES

Paulo Henrique Fidelis Feitosa

September/2010

Advisor: Henrique Luiz Cukierman

Department: Systems and Computer Engineering

Contemporary citizenship is totally linked to databases, whose categories, by their turn, classify the citizen and define a new citizenship. Based on the multidisciplinary approach from STS (Science Technology and Society) Studies and on the assumption that data are not "intrinsic" to the world one wants to represent, but rather they prescribe the world one wants to build, this dissertation follows three cases involving the construction and use of databases and their categories: the Unified Register for Federal Government's Social Programs, better known as the database of the "Bolsa Família" program, the National Registry of Missing Children and Adolescents and the databases of the Credit Protection Program (SERASA and SPC).



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO – FAZER TECNOLOGIA E FAZER POLÍTICA: RELAÇÃO IMPERTINENTE? .....</b>	<b>1</b>
1.1	Porque estudar sistemas de informação e suas relações com a cidadania?.....	7
1.2	Como estudar sistemas de informação e suas relações com a cidadania? .....	9
1.3	Cotidiano codificado: o cidadão e as infraestruturas de informação (e classificação).....	10
1.4	Sistemas em ação: bancos de dados como infraestruturas de informação.....	13
1.5	Sistemas de informação como infraestruturas de classificação e padronização ...	20
1.6	Bancos de dados e cidadania: urdidura e mútua construção .....	24
1.7	O cidadão codificado.....	29
<b>2</b>	<b>O POBRE CODIFICADO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E NO CADÚNICO.....</b>	<b>31</b>
2.1	Crítérios, regras e estrutura do PBF .....	33
2.2	O CadÚnico como uma infraestrutura de informação .....	38
2.3	Da pessoa ao código, do código à pessoa .....	40
2.4	A codificação e classificação no PBF e suas consequências .....	68
2.5	Quando “as coisas dão errado”: as auditorias e possibilidades de recurso .....	105
2.6	Um ponto de passagem em construção .....	118
<b>3</b>	<b>MEU FILHO SUMIU! UM RELATO SOBRE A CONSTRUÇÃO DO CADASTRO NACIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DESAPARECIDOS .....</b>	<b>120</b>
3.1	Com quantos atores e (in)definições se constrói um cadastro .....	121
3.2	Ligações fracas e ligações fortes: o cadastro brasileiro e suas articulações .....	138
3.4	A classificação e suas consequências.....	146
3.5	A falta de classificação e suas consequências: um ponto de passagem <i>não</i> obrigatória.....	148
<b>4</b>	<b>NOME NA LAMA: O CIDADÃO CODIFICADO NO SISTEMA DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO .....</b>	<b>152</b>
4.1	SPC e SERASA como caixas-pretas: o sistema de proteção	

ao crédito como um infraestrutura de informação .....	154
4.2 Associações fortes: propagando as caixas-pretas.....	156
4.3 Associações fracas: desbotando as caixas-pretas.....	158
4.4 Falhas no sistema(!): puxando um fio solto da rede .....	159
4.5 A visão enquadrada (e limitada): e o nome, continua na lama?.....	166
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>170</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>175</b>
<b>NOTAS DE TRADUÇÃO.....</b>	<b>185</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>190</b>
ANEXO A – Informações Adicionais Sobre o PBF .....	191
ANEXO B – Formulários do CadÚnico.....	195
ANEXO C – Recurso Para o PBF Contra a Advertência por Faltas Escolares.....	209
ANEXO D – Caça aos Dados: A Saga de um Pesquisador à Procura de Acesso aos Dados Para a Pesquisa.....	214
ANEXO E – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	232
ANEXO F – Informações Adicionais Sobre o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos .....	233

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Esquema de divisão: técnica apartada da política.....	2
Figura 2.	Sistema de consultas do SPC embarcado em telefones celulares.....	16
Figura 3.	Tela de consulta ao banco de dados de crianças e adolescentes desaparecidos da RedeSAP.....	21
Figura 4.	Logomarca do Programa Bolsa Família .....	31
Figura 5.	Os pilares do Fome Zero.....	32
Figura 6.	Fluxo dos dados na cadeia de transformações onde as famílias são digitalizadas e transformadas em código.....	43
Figura 7.	Agente de Saúde de Piraí entrevista candidata ao Bolsa Família.....	53
Figura 8.	Preenchimento dos formulários do CadÚnico reunidos em um caderno ....	53
Figura 9.	As famílias transformadas em formulários aguardando, silenciosamente, a digitação. ....	55
Figura 10.	Digitação dos formulários.....	55
Figura 11.	Tela de digitação de domicílio no Aplicativo Off-line do CadÚnico.....	56
Figura 12.	Reprodução do cartão magnético do Bolsa Família. ....	62
Figura 13.	Cabeçalho do site do Bolsa Família na Internet. ....	62
Figura 14.	O cartão como a materialização da inclusão.....	63
Figura 15.	No cartão, o nome do responsável e o NIS.....	63
Figura 16.	Fluxograma de saque do benefício. ....	65
Figura 17.	Relatório de domicílios no CadÚnico de Piraí (nov/2009) .....	71
Figura 18.	Relatório de domicílios no CadÚnico de Piraí (nov/2009) .....	71
Figura 19.	Relatório do SIBEC de domicílios de Piraí .....	72
Figura 20.	Parte do Formulário de Identificação da Pessoa, referente.....	74
Figura 21.	Distribuição da situação no mercado de trabalho dos adultos.....	78
Figura 22.	Declaração de inexistência de relação formal .....	80
Figura 23.	Declaração constante do Formulário de Identificação da Pessoa.....	80
Figura 24.	Parte do novo formulário de Identificação da Pessoa.....	82
Figura 25.	Comprovante de Prestação de Informações do novo caderno de formulários do PBF.....	83
Figura 26.	Reprodução de trecho do Manual do Entrevistador. ....	84
Figura 27.	Relatório do SIBEC de domicílios de Piraí beneficiados	

	pelo PBF em dezembro de 2009.....	94
Figura 28.	Histórico no SIBEC do responsável familiar para o NIS cadastrado em Piraí.....	101
Figura 29.	Detalhe do Aplicativo Off-line exibindo mensagem de alerta para o domicílio cadastrado. ....	101
Figura 30.	Histórico no SIBEC do responsável familiar para o NIS cadastrado em Rio Claro.....	102
Figura 31.	Tela do SIBEC mostrando que a combo box “Programa social” não exibe opções para o NIS informado.....	103
Figura 32.	Tela de histórico do SIBEC exibindo situação da família.....	103
Figura 33.	Tela de histórico do SIBEC exibindo informações já consolidadas para o domicílio, inclusive com as mudanças entre municípios.....	104
Figura 34.	Exemplo de formulário para acompanhamento de auditoria de casos de recebimento de benefícios da Previdência Social .....	110
Figura 35.	Alguns atores no coletivo do desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil.....	122
Figura 36.	Categorias de desaparecidos utilizadas no site da ReDESAP .....	131
Figura 37.	Diagrama do processo de investigação de desaparecimento da força policial da Austrália.....	136
Figura 38.	Diagrama do processo de investigação de desaparecimento da força policial do Reino Unido.....	137
Figura 39.	Diagrama de ligações entre alguns dos atores no cenário do desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil, inclusive os bancos de dados. ....	142
Figura 40.	Consulta do buscador Google que encontrou um CNPJ válido.....	162
Figura 41.	Abertura de conta em site de fornecedor de serviços do SERASA.....	163
Figura 42.	Descrição da “Consulta CPF detalhada SERASA” no site do fornecedor. ....	164
Figura 43.	Consulta exibida para o CPF indicado.....	165
Figura 44.	Declaração da escola.....	209
Figura 45.	Atestado médico. ....	210
Figura 46.	Tela do Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades do PBF constando o registro e o deferimento do recurso.....	211
Figura 47.	Tela do Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades	

do PBF com o detalhamento do recurso.....	212
Figura 48. Formulário do recurso impresso e assinado pelo servidor responsável pelo julgamento do recurso.....	213
Figura 49. Categorias de desaparecidos utilizadas no site do NCMEC.....	238
Figura 50. Diagrama de ligações entre alguns dos atores no cenário do desaparecimento de crianças e adolescentes nos EUA, inclusive os bancos de dados. Elaboração própria.....	244
Figura 51. Diagrama de ligações entre alguns dos atores no cenário do desaparecimento de crianças e adolescentes no Reino Unido, inclusive os bancos de dados.....	245

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Quantidades de pessoas adultas cadastradas em cada opção possível para o campo Situação no Mercado de Trabalho. ....	78
Tabela 2.	Benefícios possíveis para as famílias extremamente pobres (com renda familiar mensal de até R\$ 70).....	191
Tabela 3.	Benefícios possíveis para as famílias pobres (com renda familiar mensal de R\$ 70,01 a R\$ 140 por pessoa).....	192
Tabela 4.	Calendário de liberação dos benefícios do Bolsa Família para o ano de 2010.....	192
Tabela 5.	Relação de mensagens impressas nos comprovantes de pagamento não efetivados.....	193
Tabela 6.	Atores no cenário do desaparecimento no Brasil e suas categorias.....	233
Tabela 7.	Categorias de desaparecimento de crianças e adolescentes na Austrália. .	240
Tabela 8.	Visão sinóptica das categorias do desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil e em outros países. ....	241

## LISTA DE SIGLAS

ABCD	Associação Brasileira de Busca e Defesa a Crianças Desaparecidas
ADCON	Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, da Vida e dos Direitos Civis
AIC	<i>Australian Institute of Criminology</i>
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Jovem
Cadim	Cadastro de Inadimplentes
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAES	Coordenadoria de Ações Especiais
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas
CEF	Caixa Econômica Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
Cnis	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
Codecon	Comissões de Defesa do Consumidor
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CTS	Ciência Tecnologia e Sociedade
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DCAV	Delegacia da Criança e do Adolescente Vítima
Denatran	Departamento Nacional de Trânsito
DPCA	Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EDI	<i>Electronic Data Interchange</i>
Fat	Fundação de Amparo ao Trabalhador
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
Fia	Fundação para a Infância e Adolescência
FIV	Fertilização <i>in vitro</i>

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMEC	<i>International Centre For Missing &amp; Exploited Children</i>
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD	Índice de Gestão Descentralizada PNAD
II	Infraestrutura de Informação
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IO	Instrução Operacional
IP	<i>Internet Protocol</i>
LCCN	<i>Library of Congress Catalog Number</i>
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MDA	Ministério da Agricultura
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME	Ministério da Educação
MPB	<i>Missing Persons Bureau</i>
MS	Ministério da Saúde
NCMEC	<i>National Center for Missing and Exploited Children</i>
NII	<i>National Information Infrastructure</i>
NIS	Número de Identificação Social
NISMART	<i>National Incidence Studies of Missing, Abducted, Runaway, and Thrownaway Children</i>
NMCS	<i>National Missing Children Services</i>
NMPU	<i>National Missing Persons Unit</i>
NPIA	<i>National Police Improvement Agency</i>
NUAPD	Núcleo de Atendimento às Famílias de Pessoas desaparecidas
OJJDP	<i>Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention</i>
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PIS	Programa de Integração Social
PNBL	Plano Nacional de Banda Larga
Pnud	Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento



PR	Presidência da República
Procon	Programa de Proteção ao Consumidor
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSF	Posto de Saúde da Família
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
ReDESAP	Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos
Renavam	Registro Nacional de Veículos Automotores
RENIC	Rede Nacional de Informações Sociais
RF	Responsável Familiar
Sasf	Sistema de Atendimento à Solicitação de Formulários
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SGBD	Sistema Gerenciador de Banco de Dados
SGI	Sistema de Gestão Integrada
SI	Sistema de Informação
Sibec	Sistema de Benefícios ao Cidadão
Sicid	Sistema de Informação do Cartão Social
SID	Sistema de Informação Distribuído
Sigo	Sistema Integrado de Gestão Operacional
Sindec	Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor
SIO	Sistema Inteorganizacional
Sisobi	Sistema Informatizado de Controle de Óbito
Sispet	Sistema de Convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Sisvan	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNPDCA	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUB	Sistema Único de Benefícios
TAR	Teoria Ator-Rede
TI	Tecnologia da Informação

TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Unicef	<i>United Nations Children's Fund</i>
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo

# 1 INTRODUÇÃO – FAZER TECNOLOGIA E FAZER POLÍTICA: RELAÇÃO IMPERTINENTE?

Números, tabelas, dicionários, correspondências, fórmulas, relatórios, *checklists*, algoritmos, formulários, componentes de interface, modelos entidade-relacionamento, fluxos de informação, mapas de processo, procedimentos, manuais, orçamentos, cronogramas, bancos de dados. Estes são alguns dos elementos que compõem o cotidiano de um analista ou engenheiro de sistemas. Por lidar constantemente, e principalmente, com um grande conjunto de artefatos tecnológicos, em atividades muitas vezes solitárias, trabalhando ocasionalmente em pedaços do que será integrado a outras partes, sem uma visão das articulações futuras de seu trabalho, é possível afirmar que o exercício diário destes profissionais permite que o engenheiro se refugie no que costuma considerar “questões técnicas”. Numa extrapolação, pode acabar concluindo que seu destino é o de desenvolver atividades “puramente técnicas”, sem relação com as questões “sociais” ou “políticas”. Afinal, a “técnica” estaria em um campo “neutro”.

Esta é, sem dúvida, a posição mais corriqueira a respeito da relação entre “técnica” e “sociedade”. Entre os próprios profissionais, por exemplo, há quem diga que trabalha “apenas com questões técnicas”, principalmente para se esquivar de responsabilidades mais amplas. Entretanto, há um entendimento crescente de que essa posição é insustentável. A afirmação de uma atividade “puramente técnica” é uma derivação do que Ivan da Costa Marques (2005, p. 14) chama de “o mito da universalidade e da neutralidade da Ciência pura”. Este mito prega que

o conhecimento científico independe de quem o produziu. Não interessa se o cientista é branco ou negro, mestiço, rico ou pobre, gay, homem, mulher, judeu, muçulmano ou católico, em que século ou região vive ou sob que regime político trabalha, pois a verdade ou o fato científico transcende as contingências locais e sociais e para acima delas. (MARQUES, 2005, p. 13)

Analogamente aplicado à técnica, tal mito pode ser entendido como o *mito da universalidade e neutralidade da técnica pura*. Essa forma de enxergar a ciência e a técnica como neutras, ou seja, independentes do mundo ao seu redor, e universais, ou seja, válidas para todo tempo e lugar, coloca em cena um divisor entre, de um lado, o “técnico”, e, de outro, o “social” ou “político”. No caso das engenharias, por exemplo,

ensina-se aos estudantes [...], explícita ou implicitamente, que ao profissional cabe cuidar da parte ‘técnica’ do artefato tecnológico. Estabelece-se uma divisão entre o ‘técnico’ e o ‘social’ ou ‘político’, e cabe ao engenheiro tratar daquela parte que se pretende independente das condições sociais locais e que, por isso, como que paira acima ou pelo menos separada delas. (MARQUES, 2005, pp. 14-15)

Este esquema de divisão, que separa as decisões políticas das questões técnicas, próprio de uma visão guiada pelo mito da neutralidade e universalidade, pode ser exemplificado com o auxílio do esquema abaixo (Figura 1). Neste esquema, uma decisão “puramente política” determina um objetivo a ser alcançado por meio do uso de ferramentas “puramente técnicas”. Para que as ferramentas sejam adequadamente desenvolvidas, uma ou mais técnicas/artefatos devem ser utilizadas como ferramentas acessórias. De uma forma modular e compartimentada, a fórmula se repete, como que obedecendo ao padrão “dividir para conquistar”<sup>1</sup>: a ferramenta tem um objetivo técnico específico a ser alcançado, originado do objetivo maior, este sim definido por uma decisão política.

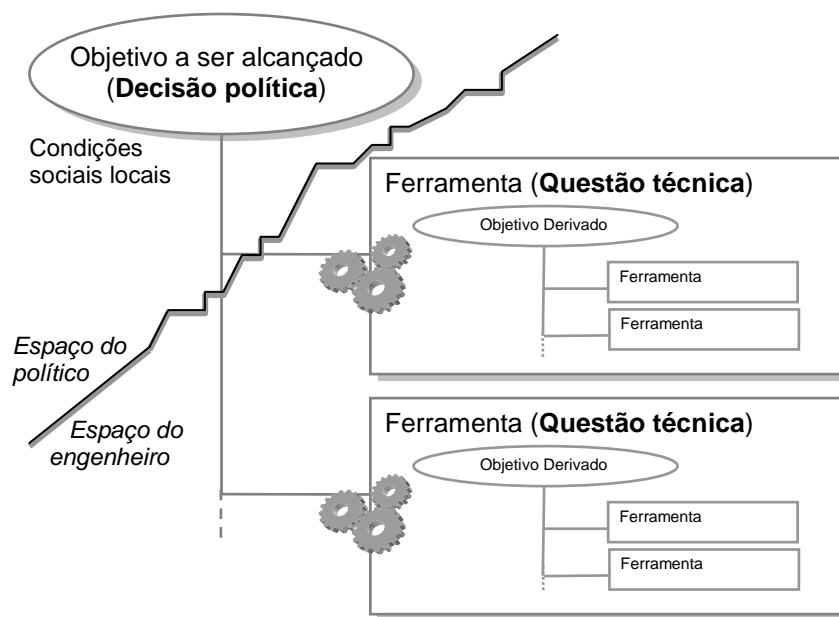


Figura 1. Esquema de divisão: técnica apartada da política.

<sup>1</sup> No padrão do tipo “dividir para conquistar” um problema é dissecado em problemas derivados e as soluções são buscadas para cada parte. Após encontrar as soluções e testar isoladamente as partes, dá-se a integração dos módulos e o teste da solução final integrada. O princípio “dividir para conquistar” (*divide-and-conquer*) é amplamente empregado na arquitetura de software para resolução de grandes problemas de forma modular, possibilitando, inclusive, a computação paralela (BUSCHMANN, 1996).

Neste esquema de divisão, a decisão “puramente política” é o espaço privilegiado para profissionais como o político de carreira. O desenvolvimento das ferramentas “puramente técnicas” é o espaço para a ação de profissionais como o engenheiro. Se há profissionais híbridos, como o gerente, que trabalham no limiar entre as áreas, é o caso de uma profissão contaminada, um desvio, um mal necessário, tratado com dificuldade tanto pelos “puramente técnicos” quanto pelos “puramente políticos”. Para o mito da universalidade e neutralidade da técnica e seu esquema de divisão, *não* há política no artefato tecnológico. Se porventura houver política envolvendo o artefato, estaria apenas relacionada à sua aplicação, à forma como é utilizado. Um efeito político por derivação. Desta maneira, a única política jacente no trabalho técnico seria a de atender a um objetivo específico, por meio de uma ferramenta, que se apoiaria no objetivo principal já definido politicamente.

Um exemplo desta visão de separação entre o “político” e o “técnico” na interpretação de um caso concreto diz respeito ao gozo da cidadania plena por todas as pessoas, ou seja, a plena fruição dos direitos civis, políticos e sociais é um objetivo “política e puramente definido” a ser perseguido pelo Estado democrático. Para que isso seja possível, técnicas e tecnologias (fatos e artefatos) devem ser utilizadas como ferramentas, como meios de consecução desses direitos. Essas ferramentas, segundo esse modelo, são “puramente técnicas” e sem conteúdo político. Um sistema de banco de dados para registro de indicadores de cidadania, por exemplo, se tomado segundo os preceitos de universalidade e neutralidade da técnica, seria somente uma ferramenta, sem conteúdo político. A forma como o cadastro será usado, esta sim, seria fruto de uma decisão política.

Seguindo ao extremo esta linha de neutralidade e separação, não é difícil encontrar quem diga aos profissionais de áreas ditas técnicas interessados em ampliar o entendimento sobre uma solução adotada, ou em questionar o motivo de seu labor, que não se desviem de suas funções, que sejam objetivos e não enveredem por caminhos estranhos: “É melhor fazer o seu trabalho sem se preocupar com as questões políticas”, ou “Você é meramente um técnico. Deixe as questões políticas para quem de direito”<sup>2</sup>.

Mas será que a tarefa dos analistas, engenheiros, dos técnicos, é, inevitavelmente, uma tarefa *apartada* da política? E para ser um técnico de fato é

---

<sup>2</sup> Exemplo de frases ouvidas pelo autor no exercício de atividades como engenheiro e como analista de sistemas.

necessário *prescindir* da política? Ou haveria um lugar para a política no fazer tecnologia. Ou, ainda mais amplamente, haveria um lugar para a tecnologia no fazer política?

Algumas possíveis respostas às questões acima provêm dos Estudos de Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS)<sup>3</sup>, um campo de estudos interdisciplinar que tem mostrado que a sustentação do ponto de vista da ciência e da técnica neutras e universais “tornou-se cada vez mais precária” (MARQUES, 2005, p. 14). Estes estudos, conforme já adiantamos com Marques, nos dizem que o modelo apresentado anteriormente é um mito, já ultrapassado, e que “o único mito é o mito das ciências sem mito” (SERRES apud CUKIERMAN, 2007, p. 23). Portanto, “não há, pelo menos não há mais, universalidade e neutralidade” (MARQUES, 2005, p.15). Os estudos CTS deixam cada vez mais claro, através das crescentes pesquisas de casos concretos, que, para bem ou para mal,

nenhuma decisão pode ser puramente técnica, ou seja, qualquer decisão é também e inseparavelmente política, tem efeitos na distribuição relativa de poder (ou bem-estar) entre as pessoas, mesmo que a relevância dos efeitos políticos possa variar amplamente. No entanto, certamente nem todas as tomadas de decisão são estruturadas levando-se em conta seus aspectos políticos, mesmo que, muitas vezes, eles sejam altamente relevantes para certos coletivos. (MARQUES, 2005, p. 14-15)

Em outras palavras, toda decisão “técnica” é também uma decisão “política”, mesmo que aquele que decide não o tenha levado em conta. Assim, não faz sentido, inclusive, falar de decisões “técnicas” e de decisões “políticas”, a não ser com o uso de aspas.

Avançando ainda mais na precariedade da afirmação de uma técnica neutra, os estudos CTS mostram que, para além de os produtos da técnica serem frutos de decisões inseparavelmente técnicas e políticas, os próprios artefatos têm política. Langdon Winner mostrou, por meio do estudo de vários casos na engenharia civil e mecânica, que coisas técnicas “podem incorporar formas específicas de poder e autoridade” (WINNER, 1986, p.1, tradução nossa)<sup>4</sup> e que

---

<sup>3</sup> *Science and Technology Studies*, tendo como principais porta-vozes mundo afora Bruno Latour (2000, 2001), John Law (1989, 1999) e Michel Callon (1986, 1998).

<sup>4</sup> Os textos originais das citações traduzidas encontram-se nas notas de tradução, no fim do texto. Deste ponto em diante, a expressão “tradução nossa” será suprimida quando houver nota de tradução (em algarismos romanos).

as questões que dividem ou juntam pessoas na sociedade são resolvidas não apenas nas instituições e práticas da política como tal, mas também, e menos obviamente, em arranjos tangíveis de aço e concreto, fios e semicondutores, porcas e parafusos. (WINNER, 1986, p.6)<sup>ii</sup>

Winner citou, por exemplo, em sua pesquisa, o caso de 200 viadutos baixos na via Wantagh, Long Island, EUA, construídos por Robert Moses, os quais, de forma proposital ou não, impediam a circulação de ônibus (e outros veículos de grande porte), permitindo apenas a de carros, selecionando dessa forma os tipos de veículos e, em consequência, o público que frequentava a região. Langdon Winner defendeu a ideia de que os viadutos da via Wantagh foram construídos por Moses com altura abaixo do padrão para evitar, deliberadamente, a circulação da população negra e de baixa renda de Nova Iorque pelos parques de Jones Beach. Esta suposta intencionalidade do construtor, como defendida por Winner, foi duramente criticada por Bernward Joerges (1999), abrindo uma extensa controvérsia com Steve Woolgar e Geoff Cooper (WOOLGAR; COOPER, 1999). Bruno Latour (2004), entretanto, indica um caminho mais interessante, a saber, que a questão principal não é chegar à intenção do construtor (se queria evitar que negros e pobres circulassem por Jones Beaches ou não), como defendeu Winner. Segundo Latour (2004, p.1), ler a intenção do construtor é “sempre difícil” e um salto muito arriscado, “sugerindo certa teoria da conspiração”. A questão central é que, independentemente da intencionalidade ou do controle que o construtor tenha objetivado, sua obra continuará “oferecendo permissões, possibilidades, concessões”, ainda que não previstas ou desejadas, ou seja, continuará fazendo algum tipo de política.

Em seu trabalho, Winner citou também tecnologias da primeira fase industrial cuja adoção, segundo Friedrich Engels em seu ensaio *On Authority* de 1872, implicava necessariamente uma forma particular de vida política. Nas fábricas de fiação de algodão, nas estradas de ferro e nos navios, o *timing* era fixado pelo ritmo da máquina e os trabalhadores precisavam aceitar uma rígida disciplina e subordinar suas vontades aos operadores das máquinas. Segundo Engels, nessas plantas industriais modernas o tempo das pessoas era mudado, a depender da “fome do vapor” por matéria prima ou pelo combustível. A máquina a vapor ditava o tempo e, conseqüentemente, a forma de organização das pessoas, em um ambiente em que as decisões necessitavam ser

centralizadas naquele que comandava a máquina. Winner relativizou o ponto de vista de Engels, admitindo que essa autoridade da máquina poderia ser de alguma forma flexibilizada por uma configuração menos autoritária e classificou esses sistemas como possíveis de “fornecer um meio conveniente de estabelecer padrões de poder e autoridade em um dado contexto” (WINNER, 1986, p. 10) <sup>iii</sup>.

Para Winner, o exemplo mais óbvio de “artefato inerentemente político” (WINNER, 1986, p. 8) <sup>iv</sup> é a bomba atômica, cujas

...propriedades letais exigem que seja controlada por uma cadeia de comando centralizada, rigidamente hierárquica, fechada a todas as influências que podem tornar o seu funcionamento imprevisível. O sistema social interno da bomba deve ser autoritário, não há outra maneira. A situação permanece como uma necessidade prática independente de qualquer sistema político maior no qual a bomba esteja incorporada, independente do tipo de regime ou o caráter dos seus governantes. (WINNER, 1986, p. 8) <sup>v</sup>

Recapitulando: os estudos CTS afirmam que há política no labor tecnológico. Mais que isso, deixam claro que toda decisão “técnica” é também “política”, e que não há uma divisão ou separação. De forma ainda mais profunda afirmam que os próprios artefatos tecnológicos incorporam formas de poder, ou seja, que há política também nos próprios artefatos. Dito ainda de outra forma, os artefatos têm agência (LATOURE, 2005)<sup>5</sup>, ou seja, continuam “oferecendo permissões, possibilidades, concessões” (LATOURE, 2004, p.1)<sup>vi</sup>.

Se há, inevitavelmente, política no fazer tecnologia e política nas coisas, deve haver preocupação com e neste fazer. Uma dimensão ética do fazer tecnologia é colocada em questão. Se há política, o fazer tecnologia deve ser de alguma forma engajado. Não necessariamente um engajamento entendido da forma mais tradicional, como uma opção de política partidária, mas uma preocupação com os efeitos dos produtos da técnica quando em interação com a coletividade, uma espécie de ecologia da técnica<sup>6</sup>. Neste sentido, não faz sentido agir sem um compromisso amplo, e o

---

<sup>5</sup> A esse respeito, ver interessante capítulo da obra citada (LATOURE, 2005), capítulo “Objects too Have Agency” (p. 63-86).

<sup>6</sup> Para usar de outra forma o termo de Star e Ruhleder (1995, p. 10, tradução nossa), “ecology of infrastructure”. Em seu trabalho, o termo dá conta do “delicado balanço entre linguagem e prática através de comunidades e partes de organização”.



engenheiro, ou o pessoal das áreas ditas técnicas, inevitavelmente, deve atuar *tecnopoliticamente*, já que suas decisões são também inseparavelmente políticas.

### **1.1 Porque estudar sistemas de informação e suas relações com a cidadania?**

Os sistemas de informação são exemplos de tecnologias cujas decisões tecnopolíticas, desde sua criação até sua implantação e uso, têm relevância para a vida, tanto individual como em grupo, se é que é possível tal divisão. Em outras palavras, tomando o que já foi observado, há política nos sistemas de informação. Sua construção, ou seja, a maneira como são desenvolvidos, implantados e usados, tem relevância para a vida e interage com o mundo à sua volta, desde os momentos de sua concepção.

Considerando efeitos mais diretos para o indivíduo, os sistemas de informação operam, por exemplo, uma mudança na forma de ver o cidadão, não mais identificado por um corpo tradicionalmente entendido como meramente encarnado. As novas TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) e seus dispositivos de identificação “tendem a configurar o corpo tradicional e naturalizado como um corpo do passado” (CUKIERMAN, 2008, p. 229). A existência de fronteiras antes estáveis e bem definidas entre corpo (Natureza) e mundo (Sociedade) tendem a ser redefinidas pelo avanço de performance das novas TICs, estabelecendo a identidade individual como efeito de sistemas de informação e não mais somente como efeito de uma experiência subjetiva (CUKIERMAN, 2008).

Esses dispositivos estabelecem canais de “banda larga” entre antigos limites terminais do corpo humano (basicamente sua epiderme) e gigantescos bancos de dados, desfazendo assim fronteiras outrora tradicionais entre corpo, indivíduo, natureza e sociedade. Desaparece o velho corpo humano, entronizado por uma velha biologia como a cidadela protegida da individualidade e da privacidade. [...] Seja como for, toda a aproximação do corpo empreendida pela tecnociência é mediada por informação processada em silício, ou dito de outra forma, o novo corpo tende a ser produzido como um efeito de banco de dados. (CUKIERMAN, 2008, p. 229-230)

Em termos de efeitos tanto individuais quanto coletivos para os cidadãos, os sistemas de informação também operam como sistemas de classificação<sup>7</sup>. Uma representação da realidade, quando transladada para um sistema de informação, é, inevitavelmente, representada em categorias sempre limitadas, previamente estabelecidas em estruturas de bancos de dados. Ou seja, a translação de uma representação da realidade para um sistema de informação não se dá sem categorização, sem classificação. A maneira como essa classificação se dá, ou seja, a escolha das categorias para o enquadramento é uma questão importante, com efeitos para o coletivo. Neste sentido, Bowker e Star, afirmam que

[há] uma agenda moral na investigação destes sistemas [de classificação e padronização]. Cada padrão e cada categoria valoriza algum ponto de vista e silencia outro. Isto não é uma coisa inerentemente ruim – de fato é inescapável. Mas é uma escolha ética, e como tal é perigosa – não ruim, mas perigosa. [...] Como Busch (1995) e Addelson (1994) argumentam, tais formas coletivas de escolha, de longo prazo, têm também um peso moral. Estamos acostumados a compreender escolhas morais como individuais, como dilemas, e escolhas racionais. Temos um vocabulário empobrecido para questões morais coletivas, para usar a terminologia de Addelson. Para cada indivíduo, grupo ou circunstância, classificações e padrões oferecem vantagens ou sofrimento. Trabalhos são feitos ou perdidos; algumas regiões beneficiadas às expensas de outras. São questões centrais de nosso projeto ético como estas escolhas são feitas, e como podemos pensar sobre este processo invisível de combinação. (BOWKER; STAR, 2007, p. 6)<sup>vii</sup>

De forma ainda mais específica, em se tratando da relação dos sistemas de informação com a cidadania, esta passa cada vez mais pela codificação. Em outras palavras, a cidadania é crescentemente mediada por sistemas de informação. Exemplo disso são os inúmeros sistemas de informação dedicados aos dados ou “indicadores de cidadania” e a crescente demanda por “transparência” nos feitos públicos utilizando-se sistemas de informação como “facilitadores” para o amplo acesso a esses dados, em que pese a dificuldade de que estes sistemas sejam de fato promotores de facilidades e que o acesso a eles seja amplo e irrestrito<sup>8</sup>. Parafraseando Cukierman (2008, p. 230) quando

---

<sup>7</sup> Veja próxima seção neste capítulo.

<sup>8</sup> Cabe observar, embora não seja aqui o foco, que é necessário problematizar a chamada “transparência” como um simples efeito de publicação de dados em sistemas de informação. Não é difícil sustentar que mesmo os sistemas que pretendem oferecer publicamente os dados, são também, inevitavelmente, codificados de forma que a uns podem facilitar o acesso às informações e a outros podem dificultar ou

diz que “o novo corpo tende a ser produzido como um efeito de banco de dados”, dada a presença das novas TICs e seu fabuloso avanço de performance, a cidadania (ou quem sabe a nova cidadania), dada a presença e mediação dos sistemas de informação, tende a ser produzida como um efeito de banco de dados.

## 1.2 Como estudar sistemas de informação e suas relações com a cidadania?

Um fazer ou estudar tecnologia comprometido em evidenciar as decisões tecnopolíticas relevantes para certos coletivos, deve tentar entender e explicar a relação entre artefatos e esses coletivos, ou seja, deve tentar explicar como as coisas ditas técnicas e as demais entidades (humanas e não humanas) se relacionam, com o fim, inclusive, de indicar caminhos a serem seguidos ou evitados no fazer tecnologia.

Esta tarefa complexa de entendimento e explicação, se desenvolvida com o ferramental usual da universalidade e neutralidade da ciência e da técnica pode ser simplificada de forma reducionista. O ferramental hegemônico permite correr através dos atalhos já pavimentados, das fórmulas já conhecidas, que explicam de antemão “o que é”, “como se faz”. Se, no entanto, a universalidade e a neutralidade da ciência e da técnica não servirem mais, ou, mais radicalmente, não existirem mais, um caminho mais sinuoso e mais lento deve ser empreendido, caminho este escolhido nesta dissertação. Um caminho sem atalhos e sem saltos explicativos, passo a passo, procurando aclarar o traçado deixado pelas relações entre coisas e pessoas. Este caminho sinuoso é o dos estudos CTS, que têm na Teoria Ator-Rede (TAR) um ferramental, embora diminuto e leve, mais preciso para lidar com as explicações de como se relacionam os coletivos no fazer tecnológico. Para a TAR,

explicar não é uma misteriosa façanha cognitiva, mas uma iniciativa verdadeiramente prática de construção de mundo que consiste em conectar entidades com outras entidades, isto é, em traçar uma rede. (LATOURETTE, 2005, p. 103)<sup>viii</sup>

É o que se pretende nesta dissertação: buscar evidenciar a conexão entre entidades e a sua construção mútua, a partir do traçado de uma rede, do estabelecimento

---

mesmo impedir. Como já citado: “Para cada indivíduo, grupo ou circunstância, classificações e padrões oferecem vantagens ou sofrimento” (BOWKER; STAR, 2007, p. 6).

de um coletivo de entidades heterogêneas. Para tanto, pretende-se visitar alguns casos de sistemas de informação (usualmente entendidos meramente como ferramentas), verificando suas construções, uso, propagação e naquilo que for possível, as controvérsias que se dão em torno das definições que permeiam o fazer desses sistemas, na intenção de construir um relato ético e politicamente relevante.

### **1.3 Cotidiano codificado: o cidadão e as infraestruturas de informação (e classificação)**

Uma cidadã pobre de uma cidade do interior do Rio de Janeiro. Sua única renda fixa é a que vem do Programa Bolsa Família do Governo Federal. De fato, o que garante sua sobrevivência são as atividades informais que desenvolve, fazendo faxinas em “casa de família”. O dinheiro do governo incrementa o pouco que consegue. Não é muito, mas é certo e ajuda. Dia de semana. As panelas vazias mostram que os biscates não foram suficientes para garantir o sustento da semana. A salvação será o dinheiro do governo que já deve estar liberado. Acorda cedo para ir ao banco receber o dinheiro do Bolsa Família. Não esquece de colocar na bolsa o cartão magnético, a identidade, o CPF e os documentos da criança. Sabe que pode ter problemas na falta deles. Como mora distante uns sete quilômetros do centro na cidade e não pode gastar com condução, segue a pé pelo acostamento, com a criança. Chega cansada ao banco. O sol não deu trégua. A criança reclama da caminhada, mas logo se distrai com o movimento das pessoas e se diverte com o ar fresquinho da agência bancária. A mãe espera ansiosa sua vez na fila da máquina para sacar o benefício. Um pouco tensa, por causa da insistente sensação de estranhamento diante do caixa eletrônico, passa o cartão e digita a senha que guardou em um pedaço de papel que traz sempre junto ao cartão. Se esquecer a senha é um transtorno. Primeira tentativa e nada de dinheiro. Tenta de novo, sem sucesso. O extrato da transação mostra uma mensagem, sobre a qual pede ao atendente que lhe explique: “Pagamento Bloqueado”. É orientada a procurar a Prefeitura, com os documentos em mãos, para verificar a situação cadastral e a causa do pagamento bloqueado. A sensação é ruim. Segue para a Prefeitura. O pessoal da gestão do Bolsa Família pede o cartão magnético e a identidade. A procura fica mais fácil com o Número de Identificação Social (NIS) que está impresso no cartão. O cadastro é analisado e a causa logo identificada: houve problema de falta escolar da criança em

mês anterior, gerando o bloqueio do benefício. Ela explica que o menino andou adoentado e que teve algumas faltas, mas que a escola sabia. Para receber o benefício, a situação deverá ser justificada por meio de um recurso e, só então, caso deferido, o dinheiro será desbloqueado. Será preciso atestado médico, que deverá obter no posto de saúde, junto com uma comunicação da escola. Frustrada, guarda os documentos na bolsa e toma o caminho de volta com a criança. Não foi hoje. Sem dinheiro, as panelas continuarão vazias até o próximo biscate ou se o dono do mercadinho mais uma vez lhe vender em confiança.

Na capital, Rio de Janeiro, uma outra cidadã se prepara para o dia de labor. O trabalho assalariado pede compromisso. Também acorda cedo. Na firma de serviços gerais onde presta serviços a uma empresa da área de energia, as tarefas devem começar antes que o pessoal do escritório chegue. Deixa para tomar um cafezinho no trabalho e sai apressada. Usando o cartão de vale-transporte eletrônico, pega o trem e mais um ônibus até chegar ao trabalho. No bolso, vão também a carteira de identidade, uns trocados, e o cartão de crédito que fez por estes dias, numa dessas lojas de conveniências financeiras que se proliferam pelo centro da cidade. O vendedor foi muito gentil concedendo-lhe um limite de crédito maior que o seu salário (mínimo), pois, afinal, pela consulta que fizeram ao SPC e à SERASA, não havia restrições ao seu CPF e, como seu nome estava limpo, ganhou um “bônus”, conforme lhe contou o vendedor. Bem sabe que é história de vendedor. Já haviam lhe oferecido a vantagem antes e ela mesma recusara. Sabe que, se descuidar, pode se atrapalhar com o crédito. Aceitou o cartão porque a loja onde viu o jogo de sofás faz parcelamento mais longo para pagamentos com cartão: pagamento em vinte e quatro vezes (!). Não entende de juros, mas calculou que as parcelas caberiam no orçamento. Vai usar o cartão pela primeira vez para “tirar” a sonhada mobília. Na loja, depois de fechar o negócio, é solicitada a apresentar o cartão de crédito e a identidade. Depois da espera, em virtude do “cadastro”, o caixa confirma a compra. Horário do almoço no fim, corre para não chegar atrasada. Agora é só aguardar uns 15 dias para a entrega<sup>9</sup>.

Os relatos são comuns e até banais, assim como são banais a presença e o uso de cartões e documentos para muitas pessoas. De tão comuns, poderiam até terem sido

---

<sup>9</sup> Os relatos são baseados em casos reais e exemplares, acompanhados pelo autor durante as pesquisas de campo no ano de 2009. As personagens são mulheres da cidade de Pirajá e Rio de Janeiro, ambas no estado do Rio de Janeiro.

omitidos das cenas. É justamente a banalidade de ações costumeiras que mostra como determinados artefatos são tão triviais para alguns grupos de pessoas que se tornam aparentemente sem importância, passíveis de omissão. Conquanto possam passar despercebidos, o vale-transporte, o cartão de crédito, o cartão do Bolsa Família, o documento de identidade, o CPF e o “cadastro” denunciam a existência de grandes sistemas de informação, verdadeiras redes que se imiscuem na forma de vida dos cidadãos, principalmente nos grandes centros<sup>10</sup>, e cada vez mais em todo o território<sup>11</sup>.

Estes sistemas vão sendo agregados ao dia a dia e passam a fazer parte dele de maneira tão presente e rotineira que é como se fossem diluídos na existência cotidiana, ganhando *status* de “normais”. É o caso, por exemplo, do Sistema de Proteção ao Crédito e do Programa Bolsa Família, dois exemplos de sistemas<sup>12</sup> de abrangência nacional, que aparecem sem muito destaque nos relatos acima. É quando são tidos como “normais”, “naturais”, que vai ficando invisível tamanha quantidade de artefatos, pessoas, padrões, classificações, bases de dados, disputas e acordos. E isto não se dá apenas por distração. É um efeito das redes que se formam no entorno desses sistemas (e em meio a eles) de forma que, quanto mais presentes e funcionais, maior a tendência à invisibilidade (BOWKER; STAR, 2007). Ou ainda, quando artefatos (e fatos) tecnológicos passam a ser tomados por “naturais”, não problemáticos, é que se propagam cada vez mais como caixas-pretas (LATOUR, 2000). As caixas-pretas, como a metáfora sugere, deixam escondidos os mecanismos, os relacionamentos, transparecendo apenas “um todo organizado” (LATOUR, 2000, p. 216), uma congregação de aliados ordenados e confiáveis.

---

<sup>10</sup> Na região metropolitana do Rio de Janeiro, são mais de 2,5 milhões de cartões de vale-transporte eletrônico. Conforme informação veiculada em 21/04/2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/04/21/riocard-fetranspor-bloqueia-saldo-no-cartao-755372333.asp>>. Acesso em 20 maio 2009. Só a cidade do Rio de Janeiro tem aproximadamente 6 milhões de habitantes, segundo senso IBGE de 2008. Segundo pesquisa da Itaucard, divulgada pela Folha de São Paulo, até julho de 2008 o Brasil teria 100 milhões de cartões de crédito. Conforme Folha OnLine de 15/05/2008, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u402365.shtml>>. Acesso em 20 maio 2009.

<sup>11</sup> O Programa Bolsa Família, por exemplo, está presente em todos os municípios brasileiros, conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/principais-resultados/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados/)>. Acesso em 11 jan. 2010.

<sup>12</sup> “Sistemas” aqui considerados de forma ampla, não somente como sinônimos de software. Podem também ser considerados como conjuntos ou complexos de sistemas de informação.

#### 1.4 Sistemas em ação: bancos de dados como infraestruturas de informação

A tendência à invisibilidade é uma característica que os sistemas de informação e bancos de dados apresentam quando incorporados ao cotidiano do cidadão. E é mesmo em sua relação cotidiana que estes sistemas devem ser estudados. Repetindo os dizeres de Latour (2000) em *Ciência em Ação*, “nunca somos postos diante da ciência, da tecnologia e da sociedade, mas sim diante de uma gama de *associações* mais fracas e mais fortes” (LATOURE, 2000, p. 423, grifo nosso).

Ou ainda, no dizer de Gregory Bateson (*apud* STAR; RUHLEDER, 1995, p. 4), “o que pode ser estudado é sempre a relação de um infinito regresso de relacionamentos. Nunca uma ‘coisa’”<sup>ix</sup>. Em outras palavras, o que se deve estudar não são as coisas “em si”, mas as coisas “entre si”. Mais importante que as coisas “nelas mesmas”, são suas relações, suas associações.

Tomando como base este princípio, e aplicando-o aos sistemas de informação incrustados na vida do cidadão, quando se quer estudá-los não se deve tomá-los de forma isolada. Em vez de estudar os sistemas como meros objetos “em si”, “congelados”, destacados de suas relações, deve-se estudá-los como *sistemas em ação*<sup>13</sup>. Esta concepção deixa claro que não se pode desprezar o entendimento destes sistemas como construções, como arranjos relacionais.

Nesta perspectiva, um conceito interessante para o estudo de sistemas de informação é o de infraestrutura de informação (*Information Infrastructure* ou simplesmente II). Star e Ruhleder (1995) utilizam-no, estudando o caso de um sistema de informação de grande proporção e alcance, criado para estabelecer uma comunidade científica virtual (*colaboratory*). Na visão pragmática e relacional que as autoras emprestam ao tema, infraestrutura é definida muito mais como uma questão de “quando” do que de “o que”, segundo explicam ao tomar de empréstimo a concepção de que “uma coisa se torna uma ferramenta na prática, para alguém, *quando* conectada a alguma atividade específica”<sup>x</sup> (STAR; RUHLEDER, 1995, p. 4, grifo nosso).

O conceito de II também é abordado de forma detida na obra *Understanding Information Infrastructure*, de Hanseth e Monteiro (1998). Embora os autores, à época, tenham afirmado, cautelosamente, que não havia uma definição precisa para II, o uso do

---

<sup>13</sup> Utilizando aqui uma apropriação do título da já citada obra de Bruno Latour.

conceito consolidou-se nos anos seguintes<sup>14</sup>. Para eles, uma II se difere qualitativamente de outro sistema de informação (SI) por seis aspectos chave, a saber, (1) a II tem uma função *habilitadora*, ou seja, não suporta apenas uma única forma de trabalho dentro de um campo de aplicação específico; (2) uma infraestrutura é *compartilhada* por uma ampla comunidade (ou coleção de usuários e grupos); (3) é mais que “pura” tecnologia, ou seja, é uma *rede sociotécnica*; (4) é *aberta*, no sentido de que não existem limites para o seu crescimento e não é controlada inteiramente por uma pessoa ou grupo; (5) é *heterogênea*, pois inclui elementos humanos e não humanos de diferentes tipos e também porque uma mesma função pode ser interpretada de muitas maneiras; e (6) é sempre desenvolvida a partir de uma *base instalada*, o que exige compatibilidade e negociação.

Uma definição de II mais direta e mais recente, mantendo basicamente os aspectos relacionados acima, é utilizada por Hanseth e Lyytinen (2004), quando tratam da arquitetura de sistemas de informação desta natureza no artigo *Theorizing about the Design of Information Infrastructures*:

Ao longo do tempo, os sistemas de informação (SI) isolados, funcionalidades de sistema e ferramentas de software têm se integrado formando conjuntos complexos e heterogêneos de artefatos de TI, cada vez mais interconectados e interdependentes. Tal sistema sociotécnico complexo, em evolução e heterogêneo, é chamado aqui de *infraestrutura de informação (II)*. Nós definimos uma infraestrutura de informação como *uma base compartilhada de capacidades em TI, em evolução e heterogênea, instalada em meio a um conjunto de comunidades de usuários, e baseada em interfaces abertas e/ou padronizadas*. Tal infraestrutura de informação, quando apropriada por uma comunidade de usuários, oferece um *recurso compartilhado* para a entrega e utilização de serviços de informação em uma comunidade (ou conjunto delas). A Internet ou as amplas redes de EDI [*Electronic Data Interchange*] da indústria são exemplos de grandes infraestruturas de informação bem sucedidas. Nós vemos os sistemas de informação tradicionais sendo transformados em

---

<sup>14</sup> Ver Hanseth e Lyytinen (2004) e Bowker e Star (2007). Estes, por sua vez, utilizam-se do conceito como premissa. Um breve histórico do conceito dá conta de que a discussão em torno das II alcançou notoriedade a partir dos anos 90 com o desenvolvimento da *National Information Infrastructure (NII)* nos EUA, por iniciativa do decreto liderado pelo senador norte-americano Al Gore em 1991, *High Performance Computing and Communication Act*. Durante a administração Clinton (1993-2001), da qual Al Gore foi vice-presidente, as ações em torno da NII tomaram importância e foram popularizadas. Com base na ARPANET, rede de computadores considerada o embrião da Internet, o ato Gore Bill, como ficou conhecido, alavancou o desenvolvimento de avanços tecnológicos como a criação do *web browser* Mosaic, precursor de softwares como o Netscape, e a criação de redes de computadores de alta velocidade por meio de fibras ópticas.



grandes e complexas infraestruturas de informações corporativas e industriais (Broadbent e Weill, 1998). Consideramos estas infraestruturas de informação como uma nova classe de sistemas de TI que precisam atender a um conjunto de requisitos de concepção diferentes dos usados para os sistemas tradicionais de informação (Walls et al 1992). (HANSETH; LYYTINEN, 2004, p. 2, grifo nosso)

xi

O conceito de infraestrutura de informação (II) é relacional e, por isso, não é apropriado falar em uma fronteira linear entre as IIs e outros tipos de sistemas de informação (SI), como sistemas interorganizacionais (SIO) ou sistemas de informação distribuídos (SID). Para Hanseth e Monteiro (1998) não há uma disjunção e sim uma área de borda, de maneira que um SIO ou SID “pode ‘viajar’ através desta área e mudar, tornando-se uma II” (HANSETH; MONTEIRO, 1998, cap. 3) a depender de que aspecto infraestrutural é enfatizado.

Tomando sistemas de reserva de vôo como exemplo, estes podem ser considerados infraestruturas já que são grandes, complexos e compartilhados por uma extensa comunidade de usuários. No entanto, são aplicações especializadas em vez de genéricas, possibilitando subestruturas.<sup>xii</sup> (HANSETH; MONTEIRO, 1998, cap. 3)

Em outras palavras, em vez de tentar classificar sistemas de informação de maneira fechada, como IIs ou não, “faz mais sentido falar de sistemas de informação como tendo graus de aspectos infraestruturais”<sup>xiii</sup> (HANSETH; MONTEIRO, 1998, cap. 3).

Tendo esta relatividade em mente, o conceito de II que será utilizado aqui é o de Star e Ruhleder (1996 *apud* BOWKER; STAR, 2007), que dá conta de algumas outras características que servirão como indicadores de “quando” um artefato ou agregado de artefatos, pessoas e políticas, se comporta ou se aproxima de uma II. Este conceito será útil porque, como ressaltado por Hanseth e Monteiro (1998), tem uma orientação mais concentrada na base instalada e na sua inércia. Esta orientação, como se procurará demonstrar, ilumina a construção negociada dessas redes sociotécnicas.

Tomando-se como exemplo os bancos de dados de proteção ao crédito (SPC e SERASA), um dos casos de sistemas em uso na vida do cidadão que será estudado nesta dissertação, pode-se, como exercício, analisar sua aderência às características relacionadas por Star e Ruhleder, verificando seu comportamento como infraestrutura.

• Embutimento (*Embeddedness*). Segundo Star e Ruhleder, “uma infraestrutura está imersa em - dentro de - outras estruturas, arranjos sociais, e tecnologias” (STAR; RUHLEDER, 1996, *apud* BOWKER; STAR, 2007, p.35)<sup>xiv</sup>. Verificando esta característica no caso dos bancos de dados de proteção ao crédito, o uso destes é tão comum nas relações de consumo que se tornaram uma tecnologia incorporada em outras, como sites que revendem os serviços de consulta<sup>15</sup>, por meio das mais diversas tecnologias, como, por exemplo, telefones celulares<sup>16</sup> (Figura 2). Há ainda o uso desses sistemas para objetivos que escapam a sua função precípua ou declarada, como o caso da verificação da idoneidade de candidatos às vagas de emprego com base na situação cadastral dos mesmos nas bases de inadimplentes<sup>17</sup>. Os sistemas de cadastro estão embutidos em outras tecnologias e arranjos sociais.



Figura 2. Sistema de consultas do SPC embarcado em telefones celulares.

Fonte <http://www.spcrio.com.br>, Acesso em 13.05.2009.

• Transparência (*Transparency*). É outra característica que dá conta de que uma “infraestrutura é transparente ao uso no sentido em que não tem que ser reinventada a cada vez ou construída para cada tarefa; ou dito de outra forma, ela suporta invisivelmente essas tarefas” (STAR; RUHLEDER, 1996, *apud* BOWKER; STAR, 2007, p.35)<sup>xv</sup>. No caso do Sistema de Proteção ao Crédito, quando se pensa em

<sup>15</sup> Um dos muitos exemplos pode ser encontrado em <<http://www.consultacpf.com>>. Acesso em 13 maio 2009.

<sup>16</sup> Conforme informações do site da Câmara dos Dirigentes Lojistas do Rio de Janeiro - CDL Rio. Disponível em: <<http://www.spcrio.com.br/index.php?url=srv-meiosdeacesso.php>>. Acesso em 13 maio 2009.

<sup>17</sup> Conforme informação disponível em: <<http://www2.uol.com.br/aprendiz/guiadeempregos/primeiro/noticias/ge211005.htm>>. Acesso em 03 jun. 2009.

consultar um CPF, a resposta imediata é a procura por estes sistemas de forma tão comum, tão “natural”, que o sistema mesmo não é questionado e fica transparente ao uso.

- Alcance ou escopo (*Reach or Scope*). Segundo as autoras, o alcance “pode ser tanto espacial como temporal – uma infraestrutura tem alcance para além de um único evento ou lugar” (STAR; RUHLEDER, 1996, *apud* BOWKER; STAR, 2007, p.35) <sup>xvi</sup>. A rede de consultas aos cadastros do SPC e SERASA, por exemplo, está muito bem estabelecida e é de alcance nacional.

- Aprendida como requisito para tornar-se membro de um grupo (*Learned as part of membership*). Esta característica diz que

a ampla aceitação de artefatos e arranjos organizacionais é condição *sine qua non* para participar de uma comunidade de prática (Lave and Wenger 1991, Star 1996). Estranhos e pessoas de fora de um grupo têm a infraestrutura como um alvo de aprendizado. Novos participantes adquirem familiaridade com estes objetos à medida que se tornam membros do grupo. (STAR; RUHLEDER, 1996, *apud* BOWKER; STAR, 2007, p.35) <sup>xvii</sup>

No caso do Sistema de Proteção ao Crédito, o uso dos aplicativos e consultas por telefone é de uso tão corriqueiro nas relações de consumo que o novo lojista, o vendedor de crédito, o “pessoal do crediário” têm a obrigação de aprender a trabalhar com eles se quiserem participar do meio ou, no caso do trabalhador, para continuar empregado em uma dessas atividades.

- Ligações com convenções da prática (*Links with conventions of practice*).

Infraestrutura tanto é conformada como conforma as convenções da comunidade de prática; por exemplo, a forma como os ciclos dia-noite são afetados e afetam as taxas de consumo de energia elétrica. Gerações de datilógrafos aprenderam a usar o teclado QWERTY; suas limitações foram herdadas pelos teclados de computador e, conseqüentemente, pelos projetos de equipamentos e acessórios de computadores atuais (Beker 1982). (STAR; RUHLEDER, 1996, *apud* BOWKER; STAR, 2007, p.35) <sup>xviii</sup>

A consulta à idoneidade do consumidor através de trocas de informação (primeiro de forma oral ou em papel) tornou-se uma convenção no mercado de forma que comprar em parcelas virou sinônimo de consultas a cadastros de devedores com o fim de eliminar ou mitigar o risco de inadimplência.

- Incorporação de padrões (*Embodiment of standards*). “Modificada pelo escopo e frequentemente por convenções conflitantes, a infraestrutura assume transparência, ligando-se de forma padronizada a outras infraestruturas e ferramentas” (STAR; RUHLER, 1996, *apud* BOWKER; STAR, 2007, p.35)<sup>xix</sup>. As consultas aos cadastros do Sistema de Proteção ao Crédito vieram a ser suportadas por sistemas cada vez mais complexos, que incorporam inúmeros padrões, desde telefonia, telecomunicações, redes de computadores, até tecnologia de intercâmbio de dados distribuídos.
- Construída em uma base instalada (*Built in a installed base*).

A infraestrutura não cresce do zero; ela trava uma luta contra a inércia da base instalada e herda forças e limitações desta base. Fibras ópticas correm ao longo de antigas ferrovias, novos sistemas são projetados para manter compatibilidade com os antigos; falhar no entendimento dessas limitações pode ser fatal ou prejudicial para os processos de novos desenvolvimentos (Monteiro and Hanseth 1996). (STAR; RUHLER, 1996, *apud* BOWKER; STAR, 2007, p.35)<sup>xx</sup>

Os cadastros de proteção foram criados em papel<sup>18</sup>, de maneira que a sua informatização, obviamente, teve de ser feita em compatibilidade com o que existia. Atualmente estes cadastros fazem uso de uma série de outras redes tecnológicas e estruturas, como a do próprio CPF (Cadastro de Pessoa Física) e de outros documentos. Os sistemas também são cada vez mais sustentados pelas redes de telecomunicações, já que sua capilaridade depende disso.

- Torna-se visível diante de falhas (*Becomes visible upon breakdown*).

As qualidades normalmente invisíveis de infraestruturas em funcionamento tornam-se visíveis quando estas falham: o servidor está fora, a ponte quebra, há uma pane elétrica. Mesmo quando há mecanismos ou procedimentos de recuperação [*backup*], sua existência já destaca a infraestrutura agora visível. (STAR; RUHLER, 1996, *apud* BOWKER; STAR, 2007, p.35)<sup>xxi</sup>

O Sistema de Proteção ao Crédito pode passar despercebido, a menos que haja falha, seja ela no sentido estrito do lojista não poder realizar uma consulta (“o sistema

---

<sup>18</sup> Relatos dão conta de que o primeiro SPC nasceu na cidade de Porto Alegre, RS: “Em 22 de julho de 1955 um grupo de 12 empresas que trocavam informações entre si fundou o SPC de Porto Alegre”. Obviamente dado o pequeno número de participantes, a época e a natureza ainda quase familiar da iniciativa, a troca de informações não era informatizada. Mais informações em: <<http://www.cdlpoa.com.br/spc/capa.htm>>. Acesso em 03 jun. 2009.

caiu”) e, portanto, não conceder o crédito, ou falha no sentido mais amplo, quando um usuário é indevidamente negativado em um banco de dados.

- É estabelecida em incrementos modulares, não de uma vez ou globalmente (*Is fixed in modular increments, not all at once or globally*).

Por que infraestruturas são grandes, em camadas, e complexas, e por que têm significados locais diferentes, nunca mudam a partir de cima. As mudanças envolvem tempo, negociação, e ajustes a outros aspectos dos sistemas envolvidos. (STAR; RUHLER, 1996, *apud* BOWKER; STAR, 2007, p.35)<sup>xxii</sup>

O SPC, por exemplo, é uma junção de iniciativas de diversas entidades representantes de lojistas. Algumas nasceram isoladas, com suas próprias bases de informação. A Rede Nacional de Informações Comerciais (RENIC)<sup>19</sup> é um exemplo de iniciativa que reúne informações de associações comerciais, câmaras e sindicatos de lojistas de todos os estados do Brasil.

Todas essas características (excetuando-se a que afirma que as infraestruturas se tornam visíveis diante da falha) reforçam a ideia de que um sistema tende a passar despercebido quando funciona como infraestrutura. Em outras palavras, quanto mais um sistema de informação se aproxima de uma infraestrutura, mais se torna invisível, e os rastros de sua construção e sustentação vão se apagando. Dada esta tendência ao desaparecimento, estudar estes sistemas exige um esforço no sentido de aclarar os rastros esmaecidos ou apagados. É preciso uma força inversa à força de invisibilidade da infraestrutura. É o que Bowker (1994) chama de inversão infraestrutural (*infrastructural inversion*), propondo que o pesquisador não desça pela correnteza da invisibilidade, fazendo um esforço de remar rio acima, no sentido *inverso*, rumo à visibilidade. A esse respeito Bowker e Star (2007, p. 34) explicam que

esta inversão é uma luta contra a tendência de invisibilidade da infraestrutura (exceto quando falha). Isto significa aprender a olhar de perto as tecnologias e arranjos que, por projeto e hábito, tendem a “virar parte da mobília”<sup>xxiii</sup> (as vezes literalmente!).<sup>xxiv</sup>

---

<sup>19</sup> Conforme informação disponível em: <<http://www.renic.com.br>>. Acesso em 03 jun. 2009.

## 1.5 Sistemas de informação como infraestruturas de classificação e padronização

Os sistemas de informação que fazem parte do cotidiano do cidadão são, quase em sua totalidade, suportados por bancos de dados<sup>20</sup>. Bancos de dados são, por excelência, sistemas de ordenação e classificação de informações. Estes bancos têm estruturas que enquadram e armazenam os dados que, metaforicamente, são como buracos de um brinquedo de encaixes, a aguardar seu preenchimento. Essas formas, a priori codificadas nos bancos de dados conforme representados em modelos de dados, têm a função de restringir o tipo, tamanho, quantidade e até relevância dos dados com o fim de possibilitar sua classificação e organização. Diversos são os padrões que estes bancos de dados seguem. Dadas estas características, não é difícil afirmar que os sistemas de informação que circundam a vida do cidadão são também sistemas de classificação e padronização.

Um exemplo destes sistemas de informação é o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos da Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos - ReDESAP<sup>21</sup>, um dos casos que será estudado neste trabalho, que recebe registros de várias entidades operadoras da rede. Para que um caso seja registrado, deve ser enquadrado em um dos tipos de desaparecimento disponíveis, conforme a Figura 3, que retrata uma tela do sistema atual. Diante do formulário de entrada de dados, toda a riqueza da situação deve ser reduzida aos espaços disponíveis e às opções oferecidas.

Este efeito, que se dá quando uma situação rica e complexa é circunscrita para que se construam representações do mundo, faz parte do mecanismo que Bruno Latour (2001) chama de *redução e amplificação*. Quando se enquadra uma amostra em uma categoria com o fim de construir uma representação, várias etapas são seguidas na tarefa de recortar e restringir a amostra para possibilitar o enquadramento. Esse primeiro

---

<sup>20</sup> Jaz nesta afirmativa certo grau de imprecisão empírica. Entretanto, pode ser inferida por uma análise, mesmo superficial, dos sistemas de informação que circundam a todos.

<sup>21</sup> A Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos - ReDESAP é uma iniciativa sob coordenação da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (PR/SEDH/SPDCA), com o suporte tecnológico do Ministério da Justiça. O Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos tem sido objeto de negociações e controvérsias e não está ainda consolidado como uma referência confiável para informações dos casos de desaparecimento no Brasil. Em 17/12/2009 foi finalmente sancionada a lei que cria o Cadastro Nacional. Em 26/02/2010 o Governo Federal (re)lançou oficialmente o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, durante críticas apontadas por uma CPI. A operacionalização do cadastro é feita pelo Ministério da Justiça.

movimento é o de *redução*. Como numa via de mão dupla, na outra mão e concomitantemente, ocorre o movimento de *amplificação*, entendido como o efeito que faz crescer as possibilidades de mobilidade e contabilização, somente possíveis devido ao enquadramento. Segundo Latour, a cada etapa, perde-se

localidade, particularidade, materialidade, multiplicidade e continuidade [...]. Entretanto, a cada etapa, não apenas reduzimos como ganhamos ou reganhamos, já que graças ao mesmo trabalho de representação conseguimos obter muito mais compatibilidade, padronização, texto, cálculo, circulação e universalidade relativa. (LATOURE, 2001, p. 88)

Presidência da República  
Secretaria Especial dos Direitos Humanos

## Direitos Humanos

segunda-feira, 8 de junho de 2009

### Crianças e Adolescentes Desaparecidos

>> Estatística

duvidas | pesquisar | retornar

Desde: 01/01/2000 Até: 8/6/2009

Tipo de Desaparecimento: Seleção tipo de desaparecimento

Critério de: Fatos

UF	Desaparecido	Seleção tipo de desaparecimento	Fatos
1		Seleção tipo de desaparecimento	
AL	1	Fuga do lar - conflitos familiares	idade
AM	3	Conflitos de Guarda - subtração de incapaz	
AP	2	Rapto consensual - fuga com namorado (a)	
BA	18	Perda por descuido, negligência, desorientação	
CE	24	Situação de abandono - situações de rua	
DF	39	Vítima de acidente, intempérie, calamidade	
ES	7	Tráfico para fins de exploração sexual	
GO	21	Sequestro	
MA	4	Transferência irregular de guarda/perda de contato	
MG	50	Fuga de instituição	
MS	18	Suspeita de homicídio e extermínio	
MT	3	Outros tipos	
PA	45	Não identificado	
PB	3		
PE	31		
PI	2		

redesap

Figura 3. Tela de consulta ao banco de dados de crianças e adolescentes desaparecidos da RedeSAP<sup>22</sup>

O que pode parecer natural, a saber, enquadrar uma situação que se quer registrar em uma das opções disponíveis, na prática compreende todo um trabalho anterior de negociação e construção de categorias que posteriormente podem ser exibidas como opções. A situação do mundo da vida, representada por meio de um relato rico e, invariavelmente, repleto de opiniões e emoções, sofre uma *redução* e

<sup>22</sup> Sistema disponível em: <<http://www.desaparecidos.mj.gov.br/Desaparecidos/>>. Acesso em 03 jun. 2009.

toma, após a categorização, outros desenhos, mais específicos, limitados, que podem classificar a perda de uma criança desde um simples descuido até uma suspeita de extermínio. Ao mesmo tempo, o caso sofre *amplificação* e ganha mobilidade na medida em que se estabelece a possibilidade de ser contado com outros, representado em estatísticas e assim circular em documentos e até mesmo em outras redes. O banco de dados aqui é também um artefato de classificação e padronização dos dados.

Estes sistemas de classificação e padronização são objetos do estudo de Bowker e Star (2007) em *Sorting Things Out*. Nesta obra, os autores aplicam os conceitos já apresentados de infraestrutura e de inversão infraestrutural ao estudo das tecnologias de informação e seus sistemas de classificação, ressaltando que o entendimento das infraestruturas e do seu encontro com indivíduos e suas comunidades deve atentar minimamente para os seguintes pontos:

- Um processo histórico de desenvolvimento de muitas ferramentas, planejadas para uma ampla variedade de usuários, e postas para funcionar conjuntamente [in concert].
- Um acoplamento prático entre rotinas de prática profissional, tecnologia e ampla escala de recursos técnicos e organizacionais.
- Um rico conjunto de compromissos negociados, variando de epistemologia à entrada de dados, tanto disponíveis quanto transparentes para as comunidades de usuários.
- Uma ordem negociada em que todas essas questões acima, recursivamente, podem funcionar combinadas. (BOWKER; STAR, 2007, p. 34)<sup>xxv</sup>

Como motes para desenvolver a inversão infraestrutural necessária ao estudo desses sistemas de classificação e padronização, apresentam como pontos de partida uma série de quatro temas metodológicos (*methodological themes for infrastructural inversion*): ubiquidade; materialidade e contextura; indeterminação do passado e prática política.

O tema da *ubiquidade*, já abordado desde as primeiras linhas deste trabalho, dá conta de que nosso ambiente é literalmente saturado pelos esquemas de classificação e padronização, e, portanto, por uma complexa rede de interconexões. Por isso, um efeito ou característica da ubiquidade é a interdependência e, frequentemente, a integração. Mas este fenômeno vai além das questões de interoperabilidade, já que estes sistemas “são dispostos em camadas, emaranhados, urdidos, interagem para formar uma



ecologia, bem como um conjunto plano de compatibilidades” (BOWKER; STAR, 2007, p. 38) <sup>xxvi</sup>.

Curiosamente, em que pese a presença abundante da classificação e padronização, o cidadão está acostumado a ignorá-las e, embora ubíquas, atenção especial deve ser dada aos espaços deixados entre categorias e padrões, representados pelas categorias residuais (“não classificados em outra opção” ou “outros”). Os “‘outros’ estão em toda parte, estruturando a ordem social” (BOWKER; STAR, 2007, p. 39), como se pode vislumbrar pela presença dos tipos “Não identificado” e “Outros tipos” (Figura 3).

A *materialidade e contextura* lembra que “classificações e padrões são materiais, assim como simbólicos” (BOWKER; STAR, 2007, p. 39), ou seja,

todos os esquemas de classificação e padronização são uma mistura de entidades físicas, como formulários de papel, plugues, ou instruções de softwares codificadas em silício, e arranjos convencionais como velocidade e ritmo, dimensão, a maneira como especificações são implementadas. Talvez, por causa desta mistura, a rede de esquemas interligados seja difícil de enxergar. Em geral, o *truque é questionar cada facilidade aparentemente natural no mundo a nossa volta e procurar pelo trabalho envolvido em criar a facilidade*. (BOWKER; STAR, 2007, p. 39, grifo nosso) <sup>xxvii</sup>

E uma forma de questionar estas facilidades é “[...] tomar quase literalmente as metáforas que as pessoas utilizam quando descrevem sua experiência com organizações, burocracias e sistemas de informação” (BOWKER; STAR, 2007, p. 40) <sup>xxviii</sup>. É procurar a materialização das facilidades.

Outro tema metodológico é a *indeterminação do passado*, que vem da concepção de que “estamos constantemente revisando nosso conhecimento sobre o passado à luz de novos desenvolvimentos do presente” (BOWKER; STAR, 2007, p. 40) <sup>xxix</sup>. Em outras palavras, é a ideia de que o passado depende do presente e de como se reinterpreta hoje o que aconteceu ontem, sendo estas revisões verdadeiros esquemas de (re)organização do mundo.

Quando se analisam estes esquemas de organização do passado, é fácil encontrar, por exemplo, aquelas pessoas que foram ignoradas. Por causa disso, a indeterminação do passado implica em “recuperar a multivocalidade; isto significa

também entender como narrativas-padrão que parecem universais têm sido construídas” (BOWKER; STAR, 2007, p. 41) <sup>xxx</sup>.

Bowker e Star também apontam para a necessidade de desvelar a *prática política de classificar e padronizar*, investigando as classes e padrões como tecnologias. Ou seja, aclarar os dois processos associados a estas políticas, que são o de “chegar às categorias e padrões e, ao longo do caminho, decidir o que será visível ou invisível dentro do sistema” (BOWKER; STAR, 2007, p. 44). Este tema é importante porque

uma vez que um sistema está em funcionamento, a prática política dessas decisões é esquecida, literalmente enterrada em arquivos (quando os registros são mantidos) ou embutida em softwares ou em medidas e composições das coisas. [...] Mesmo quando todos estão de acordo sobre a forma como as classificações ou normas devem ser estabelecidas, existem muitas vezes dificuldades práticas sobre como construí-las. (BOWKER; STAR, 2007, p. 45-46) <sup>xxxi</sup>

Às vezes, a simples decisão de como as estatísticas devem ser apresentadas é resultado de extensas controvérsias, fruto da *prática política de classificar e padronizar*. Por exemplo, divulgar, inclusive em meios de comunicação de massa, que mais de 70% dos casos de desaparecimento de crianças e adolescentes está relacionado à fuga de casa, vincula o desaparecimento a assuntos como maus tratos e situação de desproteção no interior das próprias famílias. Este tipo de divulgação e conexão, que traz um efeito de descrédito na estrutura familiar, não pode ser realizado sem acaloradas controvérsias com entidades de mães de desaparecidos descontentes com as informações veiculadas.

## **1.6 Bancos de dados e cidadania: urdidura e mútua construção**

Segundo as definições de José Murilo de Carvalho (2002), a cidadania é um “fenômeno complexo e historicamente definido” (CARVALHO, 2002, p. 8) que “inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras” (CARVALHO, 2002, p. 9). Estas dimensões são os direitos civis, políticos e sociais. Desta forma as pessoas variam de não-cidadãos, cidadãos incompletos, e cidadãos plenos à medida que se beneficiem desses direitos.

Seguindo a definição sintetizada de Jaime Pinsky, um dos organizadores do livro *História da Cidadania* (2003),

ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais, fruto de um longo processo histórico que levou a sociedade ocidental a *conquistar* parte desses direitos. (PINSKY, 2003, p. 9, grifo nosso)

O que pode ser ainda complementado com a noção de que esses direitos não só são conquistados como também são especificados.

A dimensão dos *direitos civis* tem como pedra de toque a liberdade individual, muito ligada ao desenvolvimento do capitalismo, e trata dos “direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei” (PINSKY, 2003, p. 9). Os direitos civis ainda se desdobram nas garantias

de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. (PINSKY, 2003, p. 9)

Os *direitos políticos* têm como essência a ideia de autogoverno e são uma dimensão da cidadania que se refere “à participação do cidadão no governo da sociedade” (PINSKY, 2003, p. 9). Geralmente são lembrados quando se fala no direito do voto. “Têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo” (PINSKY, 2003, p. 9) e não são universais porque só uma parcela da sociedade pode usufruir diretamente deles, embora todos sejam beneficiados indiretamente.

Os *direitos sociais* têm como ideia central a justiça social e visam garantir a participação na riqueza coletiva e

permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. (PINSKY, 2003, p. 10)

Embora seja costume apresentar a cidadania desta forma estruturada, uma herança de T. A. Marshall (1967), tanto Carvalho quanto Pinsky deixam claro seu caráter de construção complexa, evidenciando que não existe uma ordem predefinida para que surjam as dimensões apresentadas, e que o caso brasileiro não é igual ao de outros países como a Inglaterra, que foi base para o estudo de Marshall. No Brasil, segundo Carvalho, nasceram primeiro os direitos sociais, seguidos dos outros. Como aqui a ordem em que os direitos foram desenvolvidos foi diferente do caso inglês em que Marshall aplicou uma análise lógica de precedência de uns direitos sobre outros, Carvalho adverte que

uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa. (CARVALHO, 2002, p. 12)

Esta concepção de José Murilo de Carvalho ressalta que não se deve falar em cidadania, mas em cidadanias, sugerindo que se pode falar de uma cidadania brasileira em contraste com cidadanias de outros países, o que está em concordância com Jaime Pinsky, que adverte:

Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil (para não falar dos países em que a palavra é tabu), não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos. Mesmo dentro de cada Estado-nacional o conceito e a prática da cidadania vêm se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos. [...] Os textos [do livro História da Cidadania] dão conta de um processo, um movimento lento, não linear, mas perceptível, que parte da inexistência total de direitos para a existência de direitos cada vez mais amplos. (PINSKY, 2003, p. 9)

Estas definições deixam claro o caráter de contínua construção da cidadania. Construção tanto no sentido do que se almeja alcançar em termos de universalização de direitos e da forma paulatina como esses direitos vão sendo alcançados, como também no que tange ao próprio conceito de cidadania, que tem sentidos diferentes historicamente. A cidadania é um conceito em construção.

E como se dá essa construção da cidadania contemporânea? No século XXI, mais especificamente no ocidente, e no que se refere ao escopo da presente dissertação, falar de cidadania é lançar mão de um conceito que traz a reboque relatórios e dados estatísticos possibilitados por um sem número de sistemas de informações e suas imensas bases de dados. Falar de cidadania é, hoje, falar também de indicadores sediados em bases de dados.

Especificamente no Brasil, como falar de cidadania sem acessar, por exemplo, dados estatísticos do PNUD<sup>23</sup>, Atlas da Exclusão Social<sup>24</sup>, Atlas do Desenvolvimento Humano<sup>25</sup>, IBGE?<sup>26</sup> Quando perguntados sobre o exercício pleno da cidadania, governos, entidades e cidadãos procuram nas estatísticas as respostas quanto ao gozo dos direitos civis, políticos e sociais. Não é de admirar a proliferação dos chamados indicadores sociais ou indicadores de cidadania<sup>27</sup> e seu uso em disciplinas como Planejamento de Políticas Públicas, Responsabilidade Social Empresarial, dentre outras.

O conceito ou o entendimento contemporâneo do que é a cidadania cria um ambiente para a construção de sistemas de informação que visam, em última análise, a garantia dos direitos de cidadania. Por efeito de uma mútua interação, esses mesmos sistemas acabam por reforçar, construir ou redefinir o que se entende por cidadania, às vezes até traindo o seu sentido original. Em outras palavras, os sistemas de informação também operam a construção da cidadania, assim como a cidadania configura a construção desses sistemas.

---

<sup>23</sup> PNUD é o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. Informações do PNUD Brasil disponíveis em <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em 03 jun. 2009.

<sup>24</sup> O Atlas da Exclusão Social é um livro de referência para quem se interessa pela temática da inclusão social. A obra faz uma geografia da exclusão social no Brasil. Seus autores conceberam o índice de exclusão social, que varia de zero a um, sendo que as piores condições estão próximas de zero, ao passo que as melhores estão próximas de um.

<sup>25</sup> O Atlas do Desenvolvimento Humano “é um banco de dados [...] sobre informações socioeconômicas relevantes dos 5.507 municípios brasileiros e das 27 Unidades da Federação. Baseado nos microdados dos censos de 1991 e de 2000 do IBGE, este sistema disponibiliza informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e 124 outros indicadores georreferenciados de população, educação, habitação, longevidade, renda, desigualdade social e características físicas do território”. Mais informações disponíveis em: <[http://www.pnud.org.br/atlas/dl/O\\_que\\_e\\_o\\_atlas.pdf](http://www.pnud.org.br/atlas/dl/O_que_e_o_atlas.pdf)>. Acesso em 03 jun. 2009.

<sup>26</sup> Um interessante sistema que reúne informações de todos os citados acima é o DataIPSO, uma ferramenta provida pelo Instituto de Pesquisas e Projetos Sociais e Tecnológicos de “pesquisa aberta a toda e qualquer pessoa que pretenda embasar ações por meio da compreensão das realidades locais, regionais e nacional”. Disponível em: <<http://dataipso.utopia.com.br>>. Acesso em 03 jun. 2009.

<sup>27</sup> Por exemplo, o DataIPSO, que faz cotejamento de diversos indicadores, reúne, no mínimo, 49 deles.

Quando os sistemas e seus cadastros, incorporam cidadania em seus códigos, eles o fazem sempre por meio de uma tradução. Toda tradução implica uma traição, dado que, invariavelmente, um conceito, artefato ou máquina, quando trazido para outra situação histórica, é adaptado, reinventado na prática, renegociado, para que funcione conforme as novas condições e ambiente (LAW, 1999). Por exemplo, os cadastros de proteção ao crédito, criam, por efeito colateral, cidadãos reféns de limitações antes não existentes, inclusive, em assuntos que, em primeira instância, não deveriam estar no escopo de atuação dos sistemas, como a empregabilidade e a idoneidade da pessoa. O caso dos cadastros de crianças e adolescentes desaparecidos também traduz o desaparecimento de maneira que às vezes trai as expectativas das famílias, quando se vêem diante de estatísticas que dão conta de que a maioria dos casos estão ligados a fugas de casa, o que deixa alguns familiares em situação constrangedora e desenha um outro perfil do desaparecimento, diferente da figura idealizada da criança sumida.

Mesmo sistemas de informação e bancos de dados que nominalmente, ou explicitamente, não estão ligados à questão dos direitos de cidadania, têm lugar nesta relação cidadania-sistemas de informação. O já citado caso dos bancos de dados de proteção ao crédito, como o próprio título define, têm como justificativa dos seus defensores um encadeamento lógico de proposições, que afirmam, em última instância, que estes sistemas existem para garantir o poder de compra, intimamente ligado às garantias do direito civil: direito à liberdade (neste caso de comprar o que e onde quiser) e direito à propriedade (de obter o que se compra). Seguindo este raciocínio, os cadastros serviriam para proteger o cidadão em seu direito *civil* de contrair dívidas. Estes defensores chegam a dizer que

quando os agentes econômicos não conseguem distinguir os bons pagadores dos maus pagadores, ocorre a “assimetria de informações” e o credor eleva as taxas de juros de todos os mutuários para suprir a inadimplência de alguns. A ausência de informações sobre os potenciais clientes tem um papel decisivo no custo do capital.[...] [Os bancos de dados] Favorecem a ampliação do crédito e a redução do custo do capital. (FREITAS, 2007)

O Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, por sua vez, parece não carecer de muitas explicações para se justificar como um sistema de garantia dos direitos civis e sociais. Existem relações do tema do desaparecimento com as garantias à vida, à liberdade (direitos civis) e também com a fragilidade de famílias

desprovidas ou em situação de risco (direitos sociais) que não dispõem de meios de procura e defesa de suas crianças, assim como há questões que envolvem crianças em situação de risco mesmo dentro de seus lares (direitos civis). Portanto, o desaparecimento de crianças e adolescentes está ligado tanto aos direitos civis quanto sociais.

## 1.7 O cidadão codificado

Os sistemas de informação que permeiam a vida cotidiana operam uma verdadeira codificação da cidadania em bancos de dados. Neste sentido, pode-se pensar no cidadão como sendo um conjunto de dados em sistemas de informação: um CPF, um número de CNH<sup>28</sup>, um NIS<sup>29</sup>, um cadastro de consumidor etc.

Quais os efeitos desses sistemas e de suas classificações na vida cotidiana, inclusive na forma como as pessoas se entendem como cidadãs? Em outras palavras, qual o efeito da digitalização da cidadania? Lembrando aqui um dos temas metodológicos de Bowker e Star, qual a força material das categorias em que são enquadrados? Sobre essa força material das classificações e padronizações, perguntam:

Mas o que são essas categorias? Quem as faz, e quem as pode mudar? Quando e por que elas se tornam visíveis? Como são propagadas? Qual, por exemplo, é o relacionamento entre categorias geradas localmente, feitas para o espaço particular de um banheiro, e categorias comoditizadas, elaboradas e caras, geradas por diagnósticos médicos, corpos regulatórios governamentais e indústrias farmacêuticas? De forma notável, se considerada uma parte tão central de nossas vidas, permanecemos em grande medida na ignorância formal a respeito da ordem moral e social criadas por estas entidades invisíveis e potentes. Seu impacto é incontestável e, como nos lembra Foucault, inescapável. Tente o simples experimento de ignorar sua classificação de gênero e use o banheiro mais próximo, seja lá qual for; tente localizar um livro de uma biblioteca catalogado com um número LCCN [*Library of Congress Catalog Number*] errado; fique parado na fila de imigração de um aeroporto movimentado sem o passaporte certo ou viaje sem o transformador e o adaptador que faça a tradução entre os padrões elétricos. A força material das categorias aparece sempre e instantaneamente. (BOWKER; STAR, 2007, p.3)

xxxii

---

<sup>28</sup> Carteira Nacional de Habilitação.

<sup>29</sup> Número de Identificação Social é um identificador pessoal para programas sociais do Governo Federal. Cada beneficiário possui um NIS.

Estudar esses sistemas de codificação é tentar entender qual o papel que desempenham na construção do que se entende por cidadania. Uma forma de desenvolver esta tarefa é procurar seguir pelos caminhos dos estudos CTS, que ressaltam, por exemplo, que

cientistas da informação trabalham cotidianamente no projeto, na delegação e na escolha de sistemas de classificação e padrões, ainda que poucos os vejam como artefatos que incorporam escolhas orais e estéticas que, por sua vez, forjam as identidades, as aspirações e a dignidade das pessoas. (BOWKER; STAR, 2007 , p.4)<sup>xxxiii</sup>

Seguindo as recomendações de alguns autores, como, por exemplo, dos já citados Bowker e Star, bem como os temas metodológicos por eles indicados para uma inversão infraestrutural, esta dissertação faz uma abordagem sociotécnica de alguns desses sistemas.

O conceito de II serviu de orientação para a escolha dos casos estudados nesta dissertação. Foram escolhidos três casos de bancos de dados que apresentavam, a priori, indícios que permitiam considerá-los como exemplos de II. Optou-se por escolher sistemas de abrangência nacional que estivessem diretamente relacionados com a população brasileira mais desprivilegiada e que apresentassem condições para a realização da pesquisa. Desta forma, foi inicialmente selecionado o caso do Sistema de Proteção ao Crédito (SPC e SERASA). Diante das dificuldades de acesso aos dados, devido ao seu caráter privado e sigiloso, partiu-se para o estudo do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos. Todavia, devido à sua extraordinária precariedade, este Cadastro encontrava-se a uma considerável distância do conceito de II, tornando a pesquisa mais problemática. Partiu-se, então, para o estudo do Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), mais conhecido como a base de dados do Programa Bolsa Família.

Este último foi o caso mais completo, e que revelou as melhores condições de pesquisa, sendo, portanto, selecionado para iniciar a apresentação dos estudos de caso a partir do Capítulo 2. No Capítulo 3, é apresentada a análise do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos e no Capítulo 4, o Sistema de Proteção ao Crédito.



## 2 O POBRE CODIFICADO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E NO CADÚNICO

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma iniciativa do governo brasileiro para transferência direta de renda às famílias pobres e extremamente pobres, sob atendimento de determinadas contrapartidas pelos beneficiários, chamadas condicionalidades<sup>30</sup>. O Programa é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e operacionalizado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), que dá conta de que mais de onze milhões de famílias em todos os municípios brasileiros são beneficiadas pela iniciativa<sup>31</sup>. O Bolsa Família tem ainda a Caixa Econômica Federal (Caixa) como agente operador.



Figura 4. Logomarca do Programa Bolsa Família  
Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

De acordo com o decreto que o regulamenta, os objetivos básicos do Programa em relação aos seus beneficiários são promover o acesso à rede de serviços públicos (saúde, educação e assistência social); combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

O Bolsa Família integra a estratégia de outro famoso programa do governo federal, o Fome Zero. Este projeto, embora pareça ter perdido força desde sua criação em 2003, continua oficialmente em curso. O PBF está enquadrado em uma das quatro

<sup>30</sup> Foi criado por força da Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. O Bolsa Família é o sucessor de outros programas, inclusive de outros governos, como o Bolsa Escola.

<sup>31</sup> Conforme vídeo de Instrução da Senarc/MDS, “O Programa Bolsa Família e o Gestor Municipal”.

vertentes do Fome Zero, que é o “acesso à alimentação” (Figura 5). Este acesso é realizado por meio da transferência direta de renda.

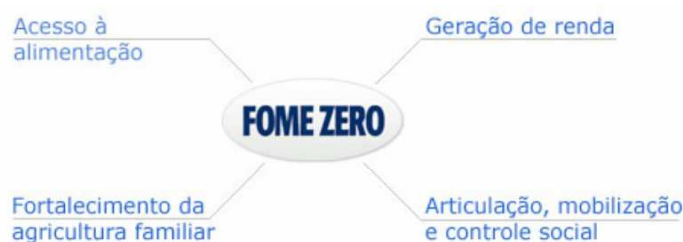


Figura 5. Os pilares do Fome Zero  
Fonte: [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)

O PBF é de execução e gestão descentralizada, cabendo responsabilidades e ações a todos os entes da federação – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – que aderiram ao Programa por meio de termo específico. Resumidamente, cabe ao poder executivo da União a implementação e gestão do programa na esfera nacional, bem como a sua operacionalização por meio de instituições como o MDS e Caixa. Aos Estados signatários do PBF cabe, no geral, a promoção do programa em seus municípios e ações de incentivo, apoio e articulação. Aos Municípios e ao Distrito Federal cabem o cadastramento das famílias pobres no Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ações de gestão na esfera municipal, bem como parcerias e articulação com a União e os Estados. O CadÚnico não serve apenas ao PBF. É um banco de dados que tem como objetivo identificar as famílias em situação de pobreza existentes no país, a partir das informações de cada município participante.

O Bolsa Família é, portanto, um programa de abrangência nacional, com extraordinário número de pessoas envolvidas em todas as fases de sua implantação e em todos os seus processos de sustentação. Por exemplo, há, pelo menos, em cada município, uma equipe que faz o cadastramento, o acompanhamento das famílias e das condicionalidades e a gestão dos benefícios. Esta abrangência e enorme estrutura oferecem um caso muito interessante, de amplitude nacional e que tem recebido a atenção internacional, de uma iniciativa que congrega esforços de múltiplas naturezas, inclusive de uma vasta rede de sistemas de informação que são constantemente (re)construídos para sustentar o Programa, mas que, ao mesmo tempo, também o constroem.

Antes mesmo de partir para uma análise baseada nas informações colhidas durante a pesquisa, dada a complexidade do PBF, é importante entender, ao menos em linhas gerais, como este programa governamental está estruturado, seus critérios e regras de funcionamento.

## **2.1 Critérios, regras e estrutura do PBF**

Parte dos objetivos do Programa é o de combate à “pobreza” e “extrema pobreza”, sendo esta classificação uma das primeiras questões com a qual se defronta quem pretende entender o seu funcionamento. Para o Programa, famílias em situação de pobreza e extrema pobreza são as que têm renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente. A renda *per capita* é calculada incluindo-se salários, aposentadorias, pensões e pecúlios, e é baseada na declaração dos próprios interessados. As famílias pobres só ingressam no PBF se tiverem crianças ou adolescentes de até 17 anos. Já as famílias extremamente pobres podem participar do Bolsa Família independentemente da idade de seus membros.

Como é de se esperar, as leis, decretos e o material de divulgação do Programa não entram em detalhes de como se chegou aos valores fixados no decreto, mas isso não significa que não há, ou pelo menos que não houve, controvérsias sobre o critério financeiro e também sobre a fixação desses valores para definir estados ou tipos de pobreza, assunto que será retomado ainda neste capítulo.

A cada mês o MDS seleciona, de forma automatizada e com base nos dados alimentados pelo município no CadÚnico, as famílias que serão incluídas no Programa. Além da renda familiar *per capita*, a inclusão dessas famílias depende de outras variáveis, como o orçamento existente, a cobertura do programa em cada município e as estratégias de expansão do Bolsa Família em todo o país. Com base no Censo 2000 e na PNAD<sup>32</sup> 2001, foram calculadas estimativas de famílias pobres por município, posteriormente atualizadas por meio dos dados da PNAD 2004. Essas estimativas alimentam os cálculos de orçamento e cobertura por município.

Por isso, o simples cadastramento não implica na entrada imediata da família no Programa e o recebimento do benefício. Ou seja, a família pode obedecer ao critério de inclusão e mesmo assim não entrar por falta de “vaga” no município.

---

<sup>32</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE.

As famílias beneficiárias do PBF podem receber de R\$22,00 (vinte e dois reais) a R\$200,00 (duzentos reais), dependendo da renda *per capita* mensal e do número de crianças e adolescentes de até 15 anos e de jovens de 16 e 17 anos. São três tipos de benefícios: o Básico, de R\$ 68,00 (sessenta e oito reais), o Variável, de R\$ 22,00 (vinte e dois reais), e o Variável Vinculado ao Adolescente (também denominado Benefício Variável Vinculado ao Jovem – BVJ), de R\$ 33,00 (Para uma descrição detalhada dos benefícios, consultar o ANEXO A).

Os compromissos das famílias beneficiárias do PBF são chamados condicionalidades e se referem a manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, tais como seguir o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

Embora esteja relacionada como uma condicionalidade, manter os filhos em idade escolar, por exemplo, é uma obrigação legal dos pais, regulada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996). O ECA afirma que os pais ou responsáveis têm “*obrigação* de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar”. A LDB, da Educação Nacional, ordena que “é *dever* dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental (Art. 6º)” e que “o ensino fundamental *obrigatório*, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão (Art. 32, grifo nosso)”. Desta forma, a primeira condicionalidade é, na verdade, um reforço a uma obrigação legal da família, e as demais se referem a deveres do Estado. Ou seja, de alguma forma, dá-se uma recompensa ou um incentivo para que se cumpram as leis. No dizer de Cunha (2009, p. 340), “as condicionalidades, no caso brasileiro, estão associadas a políticas definidas na Constituição Federal como universais e de responsabilidade do Poder Público”.

Essa questão abre espaço, por exemplo, para reflexão sobre como a lei e sua obrigatoriedade podem ser entendidas na realidade brasileira. Uma possibilidade de análise, com argumentos estritamente lógicos, usando um enquadramento “puramente legal”, daria conta de que não se encontra ambiente para esse incentivo. Entretanto, quando se abre espaço para análises mais amplas e pragmáticas sobre a precariedade destas famílias em prover minimamente o acesso de seus membros aos serviços

públicos e, ainda mais, quando se considera a incapacidade do próprio Estado para disponibilizar serviços de educação e saúde, pode-se verificar que a lei, conquanto seja um elemento importante para indicar uma meta, está ainda muito aquém de fazer realizar seus próprios ordenamentos. Neste sentido, a lei pode ser entendida, principalmente na realidade brasileira, como mais um elemento de construção da realidade. Quando se perde esta dimensão, estreita-se por demais o enquadramento, inviabilizando ações mais eficazes, principalmente em casos como o brasileiro.

Daí, justificam-se ações como as de incentivo, que se aliam ao ordenamento legal para (re)construir a realidade. Afinal, realidade, “como indica a palavra latina *res*, é aquilo que resiste” (LATOURE, 2001, p. 155) ou, em outras palavras, é aquilo que persiste na prática. Os incentivos servem não só ao cidadão, como também, na mão de retorno, para pressionar o próprio Estado que, via de regra, baseia a gestão de seus recursos “em um modelo de espera que fornece serviços e benefícios àqueles grupos que os demandam. De certo modo, esse modelo também pressupõe que aqueles que não demandam não necessitam desses serviços” (VIEIRA, 2009, p. 371). Os incentivos são também elementos de construção da demanda, porque põem essas famílias, muitas antes alijadas, em contato com os serviços.

Assim, ao lado do compromisso da família, é preciso assegurar o compromisso do poder público em prover serviços nas áreas de saúde e educação que, embora de caráter universal, em várias situações não garantem o acesso dos mais excluídos. Nesse sentido, as condicionalidades podem ser entendidas como reforço de direitos de cidadania, reforço do direito de acesso já previsto na Constituição Federal. É por esse motivo que o compromisso da família só pode ser exigido se houver oferta de serviços e garantia de acesso. Mais do que isso, é uma forma de responsabilizar o poder público pela busca ativa dos mais excluídos, se porventura não for identificada busca espontânea de serviços. (CUNHA, 2009, p. 340)

O PBF conta com uma série de sistemas de informação que dão sustentação às suas diversas atividades. Eles cobrem desde o cadastramento das famílias, passando pelo acompanhamento dos benefícios e condicionalidades, chegando até ao cadastramento de recursos apresentados para os casos de penalização. O que segue é uma apresentação superficial e ampla desses sistemas.

O *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)* é o sistema de informação central sobre a situação das famílias pobres brasileiras. Por

meio de sua utilização, cada prefeitura cadastra e atualiza os dados referentes às famílias de baixa renda do seu município. Embora o CadÚnico esteja muito atrelado ao Bolsa Família, sua criação e existência não está relacionada apenas a esse Programa. O CadÚnico, inclusive, é anterior ao próprio Bolsa Família, tendo sido criado em 2001. Como o nome o diz, é um cadastro para servir aos diversos programas sociais do Governo Federal. Segundo o decreto que dispõe sobre o CadÚnico (BRASIL, 2007), família de baixa renda é aquela com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo, ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.

Isso significa que o critério para inclusão de uma família no CadÚnico é diferente do critério para que uma família seja incluída como beneficiária do PBF. Portanto, uma família pode estar, por exemplo, cadastrada no CadÚnico e não estar habilitada para participação no Bolsa Família por não se enquadrar nos critérios do Programa, que tem limites de renda mais baixos, e, portanto, mais restritivos que os de inclusão no CadÚnico.

O CadÚnico é uma imensa rede de bases de dados municipais que são consolidadas nacionalmente pela Caixa em uma base de dados centralizada. Para que essa rede funcione adequadamente, vários sistemas são utilizados, desde a entrada local de dados até o envio e consolidação em uma base centralizada. Fazem parte destes aplicativos de gestão do CadÚnico, na visão municipal:

- *Aplicativo Off-line de Entrada e Manutenção de Dados*, que é a ferramenta usada pelo município para inserir os dados das famílias no CadÚnico. É uma plataforma cliente/servidor, com banco de dados local, que trabalha não conectada à Internet;
- *Conectividade Social*. Ferramenta utilizada para transmitir via Internet para a base nacional do CadÚnico os dados das famílias que foram digitados no aplicativo off-line. Por meio dele também se recebe o Arquivo Retorno, com o resultado do processamento dos dados enviados;
- *Sistema de Atendimento à Solicitação de Formulários (SASF)*. Por meio dele o gestor pode solicitar os formulários para cadastramento das famílias e registrar o seu recebimento.

Os dados das prefeituras, cadastrados e atualizados em seus Aplicativos Off-line, após enviados por meio do Conectividade Social, são consolidados e armazenados na *Base de Dados Nacional do CadÚnico*. O CadÚnico encontra-se na versão 6. Uma

nova versão, a 7, com base de dados centralizada e com camada de aplicação em plataforma Web está em desenvolvimento.

A *Central de Sistemas da Senarc* <sup>33</sup> – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – é uma plataforma que congrega alguns dos sistemas de informação utilizados pelo PBF e disponibilizados pelo MDS sob uma forma única de acesso, incluindo alguns aplicativos da gestão do CadÚnico:

- *Sistema de Gestão Integrada (SGI)* que permite a Senarc, aos Estados e aos municípios o acompanhamento das informações do termo de adesão ao Programa e ao Cadastro Único, contendo os dados do prefeito, dos gestores municipais e das instâncias de controle social;
- *Sistema de Atendimento à Solicitação de Formulários (SASF)*, conforme já mencionado;
- *Recurso On-line* usado para o cadastro e julgamento de recursos apresentados pelas famílias beneficiárias do programa, questionando a aplicação de efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades;
- *Área de Downloads de Arquivos*, onde são oferecidos arquivos específicos para gestão do PBF.

O *Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC)* é uma plataforma com vários módulos para a administração dos benefícios e para consulta à situação dos benefícios concedidos às famílias.

Ainda fazem parte dos sistemas do PBF, o *Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar* <sup>34</sup>, também conhecido como Projeto Presença do Ministério da Educação, que reúne informações sobre a frequência escolar dos alunos de famílias beneficiárias do Programa e o *Bolsa Família na Saúde*, módulo do *Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN* <sup>35</sup>, que é a ferramenta do Ministério da Saúde que reúne informações sobre atendimento às condicionalidades de saúde de crianças, gestantes e nutrízes.

Considerando-se a grande importância e o fato de tratar-se do banco de dados que serve de base para todos os outros sistemas do Programa, o CadÚnico será estudado

---

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://aplicacoes2.mds.gov.br/Senarc/>>. Acesso em 12 jan. 2010.

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br/presenca/controller/login/efetuarLogin.php>>. Acesso em 12 jan. 2010.

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>>. Acesso em 12 jan. 2010.

de forma mais detida que os demais sistemas, que serão tratados aqui somente em casos específicos ou quando for necessário seguir os dados para além do próprio CadÚnico. Em outras palavras, as pesquisas foram focadas no CadÚnico, enveredando pontualmente, conforme entendeu-se necessário, pelos outros sistemas.

## 2.2 O CadÚnico como uma infraestrutura de informação

Utilizando o conceito de infraestrutura de informação (II), já apresentado nesta dissertação, e balizado pelas características relacionadas por Star e Ruhleder para que um sistema de informação (SI) seja identificado como mais próximo ou mais distante de uma infraestrutura, propõe-se analisar a seguir o CadÚnico nesta perspectiva e verificar no que mais se aproxima de uma II:

- Embutimento (*Embeddedness*). O CadÚnico está embutido no Programa Bolsa Família. Pode-se dizer que o PBF embarca o CadÚnico. Todos os demais sistemas do PBF, de alguma forma, dependem do CadÚnico, estando as informações deste embutidas naqueles. É tal a dependência que, no dia a dia das secretarias municipais que trabalham com o PBF, não raro, o Cadastro é confundido com o próprio Programa, embora pudesse existir separadamente dele<sup>36</sup>.
- Transparência ou invisibilidade (*Transparency*). De tão comum e, logicamente, depois de aprendido, o CadÚnico passa a ser parte do cotidiano dos envolvidos, inclusive dos beneficiários, de forma que é aceito e naturalizado como uma etapa a ser cumprida;
- Alcance ou escopo (*Reach or Scope*). O CadÚnico é utilizado por todo o universo de usuários gestores do PBF, em todo o território nacional, em todos os municípios brasileiros. As entrevistas, auditorias e relatórios de condicionalidades alcançam, na prática, a todos os beneficiários;
- Aprendida como requisito para tornar-se membro de um grupo (*Learned as part of membership*). O CadÚnico é a porta de entrada para quem inicia o trabalho em uma área de gestão do PBF de uma prefeitura. Para realizar esta pesquisa, por exemplo, foi necessário aprender a manejar as ferramentas e todo um vocabulário específico do dia a dia de trabalho com o CadÚnico;

---

<sup>36</sup> Também é fato que, com a centralização dos programas sociais do governo no Bolsa Família, e dada a importância deste Programa nas ações de governo e no próprio incentivo do presidente da República, o CadÚnico fica cada vez mais relacionado e, na prática, identificado, com o PBF.



- Ligações com convenções da prática (*Links with conventions of practice*). Como à época da criação do cadastro, o governo não tinha estrutura e pessoal para gerir tal empreendimento, a tarefa foi delegada à Caixa. Esta questão prática fez nascer um cadastro com o enfoque (e os vícios) do banco (estrutura extremamente fechada, foco na segurança da informação, equipe não específica etc), o que, inclusive, suscita atualmente algumas controvérsias (veladas) entre pessoal da Caixa e do MDS, porque estes questionam a ‘saúde’ do cadastro sem poder esquadriñar, eles mesmos, as entranhas do banco de dados. Para que o MDS tenha acesso às informações, por exemplo, uma rotina de extração de dados gera uma réplica para o Ministério. Neste caso, o desenho das organizações envolvidas, e suas limitações, foi herdada pelo banco de dados. Numa via de mão dupla, estas limitações geram novas ações para contorná-las, redesenhando o banco de dados;
- Incorporação de padrões (*Embodiment of standards*). O CadÚnico é, em seus aplicativos, formulários e treinamentos, a materialização das regras de funcionamento do cadastro, que são continuamente atualizadas por meio de decretos ou instruções normativas e devem ser incluídas nos códigos para que a ferramenta funcione como se fossem as próprias regras, nela incorporadas. As tecnologias utilizadas para sua construção também trazem consigo inúmeros padrões que são incorporados no CadÚnico como Sistema Operacional e Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD). Por exemplo, a versão atual do Aplicativo Off-line, roda sobre sistema operacional Microsoft Windows XP ou Linux e, dentre outras coisas, instala e utiliza o Sistema Gerenciador de Banco de Dados PostgreSQL. A Internet é usada para a transmissão de dados, para divulgação de informações etc;
- Construída em uma base instalada (*Built in a installed base*). Embora seja um sistema recente, o CadÚnico foi desenvolvido com o apoio na capilaridade da Caixa, suas práticas e sistemas. Como agente operador, a Caixa colaborou na construção do CadÚnico com expertise, sistemas já existentes e infraestrutura. As novas versões têm que ser desenhadas buscando compatibilidade com a base instalada;
- Torna-se visível diante de falhas (*Becomes visible upon breakdown*). Todo o complexo pode passar despercebido quando tudo está bem, quando a família beneficiária está recebendo o benefício; mas quando há um problema, como por exemplo, o de inconsistência de registros pela descentralização da base de dados, o foco se volta para o CadÚnico e a caixa, antes preta (LATOIR, 2000), tem de ser

aberta, e é então motivo de trabalho, negociações e controvérsias (como será mostrado mais adiante);

- É estabelecida em incrementos modulares, não de uma vez ou globalmente (*Is fixed in modular increments, not all at once or globally*). Embora o CadÚnico tenha nascido por decisão do governo federal, com grande força e recursos necessários para o seu estabelecimento, sua implementação não se dá sem um crescimento paulatino e negociado. Por exemplo, a versão inicial do que veio a se tornar o complexo sistema de informações atual, nasceu a partir do Decreto Nº 3.877, de 24/07/2001, que instituía os formulários para cadastramento que eram, em seguida, processados pela Caixa Econômica Federal. Bem mais tarde, em 2007, o Decreto Nº 6.135, de 26/06/2007 (re)criou o Cadastro nos moldes atuais. À época do primeiro cadastro, os arquivos municipais de transferência para a Base Nacional eram gerados em disquetes e encaminhados para a agência da Caixa Econômica na cidade, onde eram processados e enviados para a Base Nacional, o que gerava muitos erros e retrabalho<sup>37</sup>.

Tomando os conselhos de Bowker e Star (2007) para uma inversão infraestrutural (vide primeiro capítulo), ou seja, para realizar um esforço contrário à avassaladora força de apagamento das decisões e negociações que acontecem continuamente para construir e estabilizar uma infraestrutura, os assuntos que em seguida serão explorados neste estudo do CadÚnico e Bolsa Família procuram, não de forma estruturada e sequencial, mas diluídos em diversos relatos, valorizar os temas metodológicos sugeridos pela noção de inversão infraestrutural: ubiquidade; materialidade e contextura; indeterminação do passado e prática política.

### **2.3 Da pessoa ao código, do código à pessoa**

Bancos de dados são representações do mundo. Em última análise, o que se quer com esses espaços de organização de dados é modelar as relações do mundo e da vida, de forma que sejam combináveis, transportáveis, e que possibilitem o cálculo e a memória. Esses artefatos tecnológicos, que abundam em todas as partes e atividades, são usados com o fim tanto de conhecer o mundo quanto de controlá-lo.

É comum que as representações do mundo sejam tomadas como naturais e passem despercebidas. Por exemplo, um número de identidade, que representa uma

---

<sup>37</sup> Conforme relato dos gestores do Programa Bolsa Família em Vassouras.

pessoa, oculta toda uma complexa rede de agências de cadastro, órgãos certificadores e fiscalizadores e bancos de dados, raramente notada quando se utilizam tais números de identificação. É coisa mais que corriqueira, mais que “natural”, utilizar um número de identidade. Toda essa rede, tomada como “natural”, passa despercebida quando alguém, displicentemente, preenche um formulário ou informa a sua identificação em uma tela de cadastro. Também fica escondido todo o processo de criação e de sustentação dessa rede. Esta invisibilidade, como já abordado, é uma das características dos sistemas de informação quando se tornam ou se aproximam de se tornarem infraestruturas.

Neste sentido, Latour (2001, p.86) explica que, quando as representações do mundo são notadas e atenção lhes é dispensada, como faz a filosofia da linguagem, elas são entendidas como se existissem por meio de um salto. No caso da filosofia da linguagem, um salto do mundo para as palavras, a saber, de um lado as coisas e, do outro, as palavras, que representam as coisas; de um lado o referente e, do outro, o signo. Como se entre eles houvesse apenas uma lacuna. Com base no exemplo da filosofia da linguagem, Latour propõe um outro olhar que coloca no lugar desta lacuna uma série de transformações e mediações.

Quando se fala, por exemplo, sobre o CadÚnico, é possível que se afirme que em Pirai os pobres são 28,31% da população<sup>38</sup>. Tomando-se simplesmente a afirmação, sem mais explicações, tem-se um grande salto do mundo para a linguagem, como se fosse possível trafegar “diretamente dos objetos para as palavras, do referente para o signo” (LATOURE, 2001, p. 56). Entretanto, segundo Latour (2001), a passagem não se dá desta forma, ou seja, ela se dá “sempre ao longo de um arriscado caminho intermediário”. Ou seja, embora uma simples afirmação induza a pensar na representação do mundo como um salto, há entre um extremo e outro, entre o mundo e a palavra, mais que apenas um intervalo.

Este *caminho intermediário* pelo qual se constroem as representações do mundo é explicado por Latour (2001, p.86) por meio do conceito de *referência circulante*, que explicita o processo de construção negociada dessas representações. Segundo o próprio autor, este conceito se diferencia do conceito da filosofia da linguagem porque entende

---

<sup>38</sup> O valor é resultado de uma conta simples que leva em consideração a quantidade total de habitantes do município (IBGE) e a quantidade de pessoas pobres e extremamente pobres (CadÚnico). O CadÚnico, em novembro de 2009, totalizava 7.446 pessoas cadastradas entre pobres e extremamente pobres no município de Pirai. Segundo estimativa do IBGE, disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>, acesso em 19 jan. 2010, o total de habitantes do município, inclusive para novembro de 2009, é de 26.114.

que uma representação do mundo é formada por uma transformação do objeto através de uma cadeia de transformações, com várias etapas e elementos intermediários, e não através de uma única transformação direta. Ou seja, para Latour, a referência não “está ali”, não é aquilo para onde se pode apontar. A referência *circula* por toda cadeia de transformações. Ele afirma que uma “propriedade essencial dessa cadeia é sua necessidade de permanecer reversível. A sucessão de etapas tem de ser rastreável, para que se possa viajar nos dois sentidos” (LATOURE, 2001, p. 86).

É essa sucessão de etapas de construção e transformações que fica oculta quando se afirma que “em Pirai os pobres são 28,31% da população”. Para que esta representação seja construída, deve-se seguir um longo e arriscado percurso desde as pessoas até as centrais de cálculo<sup>39</sup> que classificam e contabilizam as pessoas transformadas em códigos, possibilitando a construção de afirmações como esta. Neste caso específico, a cadeia de transformações é complexa e extensa e pretende-se, aqui, percorrê-la, na trilha do CadÚnico, no que for possível, fazendo o rastreamento sugerido por Latour.

Este rastreamento é bastante interessante também como uma forma de realizar a inversão infraestrutural aconselhada por Bowker e Star (2007) e acolhida desde as primeiras linhas deste trabalho. Espera-se que percorrendo as etapas de transformações sejam trazidos à tona relatos ricos de sentido para os temas metodológicos sugeridos, principalmente a materialidade e contextura, indeterminação do passado e a prática política (vide primeiro capítulo).

O mapa da Figura 6, apresentado a seguir, é um dos produtos desta viagem de cartografia das transformações e procura representar, em forma de fluxo e de maneira simplificada, algumas etapas dessa cadeia de transformações (aquelas que ficaram visíveis durante a pesquisa) que possibilitam que alguns cidadãos do município de Pirai sejam representados por números e tabelas e, inclusive, apresentados como pobres ou extremamente pobres ao Programa Bolsa Família.

---

<sup>39</sup> Bruno Latour se refere às centrais de cálculo como centros de acumulação de “amostras, mapas, diagramas, registros, questionários e formulários de todos os tipos”, cuja manipulação e combinação possibilitam chegar a afirmações científicas, por exemplo, baseadas em estatísticas. A esse respeito, comenta que profissionais dessas centrais podem fazer afirmações impossíveis para os que não têm acesso a todo aparato disponível para eles:

Os diretores dos órgãos censitários agora não têm em suas escrivaninhas apenas recortes de jornais com opiniões sobre a grandeza e a riqueza do país, mas uma verdadeira provisão de estatísticas que, extraídas de cada povoado, classificam o povo do país por idade, sexo, raça e condições financeiras. (LATOURE, 2000, p.378)

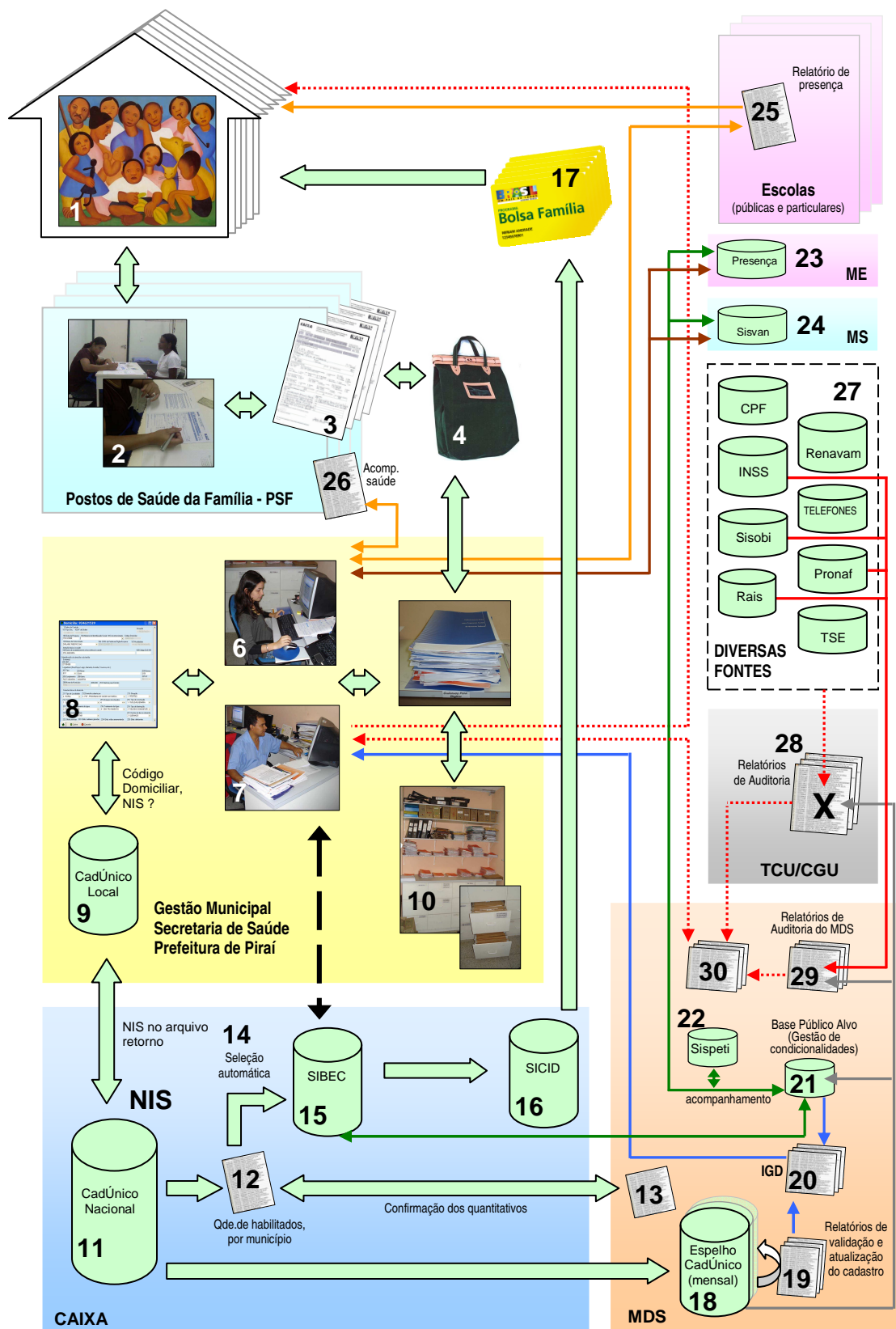


Figura 6. Fluxo dos dados na cadeia de transformações onde as famílias são digitalizadas e transformadas em código. Os códigos circulam por um sem número de lugares e processos até reencontrarem as pessoas. Elaboração própria<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> O elemento 1 traz reprodução de “A Família”, de Tarsila do Amaral, óleo sobre tela, 1925. As demais fotografias são parte do acervo do autor, frutos do trabalho de campo em Pirai, durante os meses de Setembro e Outubro de 2009.

É adequado explicitar que tal esquema é também uma inscrição, uma acumulação de informações, própria de uma central de cálculo (LATOURE, 2000), neste caso, do autor desta dissertação, que procura fortalecer o seu relato, construindo afirmações (ou dúvidas) que se sustentem.

O fluxo, que, por sua vez, também é uma representação do mundo e, como tal, fruto de outra cadeia de transformações, foi construído e reconstruído, inúmeras vezes até a configuração apresentada, com base em entrevistas, documentos, visitas, acompanhamento de atividades de profissionais, análise de relatórios e outros mapas dos próprios construtores do CadÚnico e do Programa Bolsa Família.

Os elementos representados na figura são os seguintes:

1. A família, que no CadÚnico é também referida como domicílio;
2. Entrevista e cadastramento em formulário de papel, que em Pirai acontece nos Postos de Saúde da Família (PSF) ou nas residências das famílias, e é realizado pelos Agentes Comunitários de Saúde, geralmente mulheres<sup>41</sup>;
3. Formulários preenchidos à mão aguardando remessa;
4. Remessa de formulários;
5. Pilha de formulários para digitar;
6. Atividade de digitação dos formulários no banco de dados local por meio do aplicativo Off-line;
7. Atividades de coordenação do PBF (organização do cadastramento, solicitação de formulários, treinamento e acompanhamento das ações de cadastramento, gestão dos benefícios etc);
8. Formulário digital, com as informações das famílias já inseridas na base de dados local;
9. Base de dados local do CadÚnico (municipal);
10. Arquivos físicos com o armazenamento dos formulários em papel, preenchidos à mão;
11. Base de dados nacional do CadÚnico (Caixa). É onde se atribui o NIS (número de identificação social). O arquivo retorna com os NIS atribuídos e com o resultado do processamento na base nacional é enviado para o município;

---

<sup>41</sup> Há uma predominância de mulheres nessa atividade no município de Pirai. Segundo informações do coordenador do Bolsa Família, a Secretaria de Saúde tem 85 (oitenta e cinco) agentes, sendo somente 4 (quatro) do sexo masculino.

12. Relatório de quantidade de habilitados. Após aplicar as regras para verificação das famílias habilitadas na base nacional do CadÚnico, a Caixa envia ao MDS relatório com os quantitativos de habilitados;
13. Cenário de concessão. O MDS analisa o relatório quantitativo de habilitados e decide os limites para concessão, com base nas estimativas de famílias pobres por município (IBGE/PNAD) e na cobertura orçamentária;
14. Seleção automática dos beneficiários. Com base nos limites para concessão estabelecidos pelo MDS, a Caixa executa rotina automática de seleção dos beneficiários;
15. Inclusão dos beneficiários no SIBEC. Os beneficiários são inseridos no SIBEC para geração da folha de pagamento e acompanhamento e gestão dos benefícios;
16. Emissão dos cartões magnéticos do Bolsa Família. Com o auxílio do Sistema de Informação do Cartão Social (SICID) a Caixa controla a emissão e entrega dos cartões aos cidadãos;
17. Cartões do Bolsa Família entregues às famílias beneficiárias. A entrega é feita pelos Correios ou, quando não é possível, pela agência da Caixa no município. A Prefeitura não pode se envolver na distribuição dos cartões;
18. Espelho da base nacional do CadÚnico. A Caixa gera uma réplica mensal do CadÚnico, com estrutura simplificada (três tabelas, já com alguns dados consolidados). Este espelho é a fonte de dados do CadÚnico para as ações e sistemas do MDS;
19. Verificação de validade do cadastro. O MDS executa rotinas de verificação da validade do cadastro a fim de qualificar os dados;
20. Cálculo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), calculado por município, com base em informações referentes à validade dos registros, atualização e acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. O IGD gera um repasse de verba ao município como forma de apoio à gestão descentralizada;
21. Geração da base de público alvo. O MDS gera uma base de dados com as pessoas que são alvo de algum controle de condicionalidade. Essas informações são enviadas para os ministérios da Saúde e Educação;
22. Acompanhamento do Sistema de Convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Sispeti). O MDS faz o relatório de acompanhamento e controle da

- frequência mensal e da qualidade do serviço socioeducativo prestado às crianças e adolescentes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti);
23. Projeto Presença. É o sistema Web do Ministério da Educação para acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes beneficiados;
  24. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan). Sistema do Ministério da Saúde que disponibiliza módulo Web para registro do acompanhamento das condicionalidades da área de saúde do PBF;
  25. Verificação da frequência escolar. O município envia formulários para as escolas. As informações são cadastradas pelo município no sistema do ME;
  26. Controle do acompanhamento de saúde. A gestão do PBF envia os formulários para os postos de saúde. As informações são cadastradas pelo município no sistema do MS;
  27. Diversas bases de dados utilizadas para realização de cruzamentos de dados com o CadÚnico com o fim de geração de relatórios de auditoria pelo TCU, CGU e pelo próprio MDS;
  28. Relatórios de auditoria externa. O TCU e a CGU produzem relatórios de auditoria, que são encaminhados para os municípios pelo MDS;
  29. Relatórios de auditoria do MDS. O próprio MDS gera relatórios de auditoria com base, por exemplo, em informações da Rais, INSS (BPC) e Sisobi;
  30. Envio dos relatórios de auditoria aos municípios. O MDS consolida as informações de auditoria, gera instruções operacionais e envia ao município, que deve averiguar os casos e atualizar as informações das famílias, o que exige realização de visitas domiciliares.

O fluxo apresentado pode ajudar a entender as etapas de transformação, mas é somente um mapa simplificado. O que segue é uma tentativa de continuar o mapeamento através de outros relatos, atendendo ao desafio de Latour de acompanhar e rastrear a cadeia de transformações, etapa por etapa, transformação por transformação, indo das pessoas até os códigos e números, realizando uma viagem de mão dupla, da pessoa ao código, do código à pessoa.

Sem esquecer também dos temas metodológicos para uma inversão infraestrutural, procurou-se dar lugar a múltiplas vozes, procurando seguir as controvérsias que se apresentaram e as negociações em torno delas, procurando ainda não perder de vista a materialidade.



### 2.3.1 A família (transformação das pessoas na família segundo a classificação do CadÚnico e Bolsa Família)

A família, tradicionalmente entendida como um “conjunto de ascendentes, descendentes, colaterais e afins de uma linhagem” ou como “pessoas do mesmo sangue, que vivem ou não em comum”<sup>42</sup>, sofre sua primeira transformação<sup>43</sup> ou deslocamento durante o cadastramento quando é ou não classificada como família segundo os critérios do Bolsa Família e CadÚnico. Uma inovação dessas iniciativas é que os critérios de família adotados são diferentes do puramente jurídico ou sanguíneo, apresentado nas linhas acima, de acordo com a definição de um dicionário. O PBF apresenta a seguinte definição de família em sua lei de criação:

Unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. (BRASIL, 2004)

O CadÚnico segue o mesmo padrão de classificação de família, definindo-a, conforme o decreto de sua criação, como

a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio. (BRASIL, 2007)

Sobre o critério de família, Sarah Maillieux Sant’Anna (2007), analisando o Bolsa Família, afirma que esta nova forma de entender e classificar a relação familiar é fruto da experiência de outros programas sociais realizados no Brasil, que mostraram através dos seus diversos beneficiários

que a ideia de família era formada por um leque de relações de sangue e afinidade, assim como de relações familiares não biológicas e nem jurídicas. A família é também reconhecida como uma rede de relações de reciprocidade que opera segundo uma lógica de direitos e

---

<sup>42</sup> Conforme o dicionário Michaelis.

<sup>43</sup> Quando se utiliza aqui uma definição de um dicionário, já se operou uma transformação do mundo em palavras. Por questões de simplificação, aqui se toma a definição do dicionário como um ponto de partida comparativo, que não se pretende problematizar.

obrigações, solidariedade e lealdades, sem atribuir mais importância às relações sanguíneas ou jurídicas, que às relações de afinidade e solidariedade, mesmo se não há uma regulação jurídica da situação. (SANT'ANNA, 2007, p. 9)

Alguns resultados práticos desta nova forma de classificar a família são que

- uma pessoa que mora sozinha é considerada uma família para fins de cadastramento;
- parentes, ou mesmo não parentes, que residem num mesmo domicílio e partilham as rendas e despesas são considerados uma só família. (BOLSA FAMÍLIA INFORMA, 2009)

Essas (re)definições operam um deslocamento do conceito tradicional de família: da família de vínculos consanguíneos ou jurídicos para a família de vínculos domiciliares ou de afinidades.

A este primeiro deslocamento sobrevém um segundo. O MDS orienta ainda que a família pode ser entendida, para fins de cadastramento, com base na relação financeira. Neste caso, explicando que

há a possibilidade de que existam famílias conviventes no mesmo domicílio. Ou seja, dois ou mais grupos familiares que residem no mesmo domicílio, mas não compartilham rendas ou despesas. Nesses casos, cada família deverá ser cadastrada separadamente. Por exemplo: considere um casal com um filho. Esse filho se casa e continua morando no mesmo domicílio dos pais, mas sem compartilhar renda com eles, nem depender da renda de seus pais. Temos, então, duas famílias nucleares diferentes que chamamos de famílias conviventes. (BOLSA FAMÍLIA INFORMA, 2009)

O conceito de famílias conviventes é plausível, segundo a lógica que define família para o CadÚnico, já que há duas condições cumulativas para que se considere família para efeitos de cadastramento: compartilhar o domicílio e a renda. Entretanto, na prática, o conceito se aproxima de uma contradição, porque é de difícil comprovação. Há que se considerar que, quando morando debaixo do mesmo teto, o compartilhamento de renda é muito comum, principalmente em se tratando de casos onde a realidade é a carência de recursos, a pobreza. Com o controverso conceito de famílias conviventes o MDS propõe um novo deslocamento, ainda que aplicado a casos específicos, do domiciliar ao financeiro. Esse deslocamento tem a intenção de desviar o foco da visão

puramente domiciliar e territorial, beneficiando mais pessoas nos casos de duas ou mais unidades nucleares vivendo sob o mesmo teto.

Como exemplo da difícil aplicação do conceito de famílias conviventes, em Pirai a questão não foi bem aceita ou entendida, ou pelo menos não se pode vê-la refletida na prática dos cadastradores, que consideram sempre uma família por residência a não ser que haja divisão física da moradia. Ou seja, sempre fazem o cadastro de uma família por casa. Só quando a casa é fisicamente dividida é que se considera mais de uma família. Curiosamente, o critério usado localmente para entender que a casa é dividida é que cada parte deve ter seu próprio banheiro<sup>44</sup>. Há um novo deslocamento da interdependência entre as rendas, que é difícil de verificar na prática, para uma questão mais territorial, como a disposição física da casa, a quantidade de cômodos e de banheiros. Um deslocamento do financeiro de volta ao territorial.

Para tentar esclarecer o conceito de famílias conviventes e tentar aproximá-lo da prática, o novo Manual do Entrevistador (referente à versão 7 do CadÚnico, ainda em implantação)<sup>45</sup> detalha mais o que se entende por famílias conviventes, explicando que estas “podem dividir as despesas habituais da casa: aluguel, água e luz, mas não compartilham outros gastos nem dividem os rendimentos” (MDS, 2010b). Considerando essas recomendações, os cadastradores de Pirai não estão possibilitando que apareçam casos de famílias conviventes que sejam eventualmente contempladas nos programas sociais.

Outra questão que se refere ao conceito de família, inclusive já praticada em outros programas sociais, é que há uma expressa recomendação do governo federal para que se cadastre a mulher como responsável familiar, ou seja, como a pessoa que receberá o benefício em caso da família ser contemplada com o Bolsa Família, conforme se pode verificar em um dos muitos textos de orientação:

*Responsável pela Unidade Familiar (RF):* deve ser um dos componentes da família e morador do domicílio, com idade mínima de 16 anos. Recomenda-se que seja, preferencialmente, mulher. (BOLSA FAMÍLIA INFORMA, 2009)

---

<sup>44</sup> Conforme entrevistas realizadas com alguns Agentes Comunitários de Saúde, que fazem o cadastro no município de Pirai.

<sup>45</sup> Até a conclusão do texto, o Manual do Entrevistador não estava disponível para o público. O autor usou exemplar gentilmente cedido pela SENARC/MDS.

Essa recomendação se choca com o conceito tradicional de família, onde o homem é o detentor da renda, provedor da casa. Embora este padrão não possa ser sustentado como tão atual e hegemônico, a orientação de preferir as mulheres foi adotada, segundo Sant'Anna, como parte da busca por "igualdade entre homens e mulheres, visando reduzir a dependência econômica das mulheres, assim como a possibilidade de que as crianças recebam o benefício e tenham alguma estabilidade" (SANT'ANNA, 2007, p. 10). É uma repolarização familiar, um deslocamento que enfraquece a configuração da família patriarcal.

Sant'Anna mostra, com base em estudos de campo, que, como consequência dessa nova configuração nos papéis dos membros da família, provocada pelo novo arranjo na gestão dos recursos financeiros,

uma nova tensão (velada às vezes) formada nos lares entre homens e mulheres pode ser observada, devido aos problemas de auto-estima dos homens diante do desemprego e o sentimento de impotência para o sustento econômico de sua família. (SANT'ANNA, 2007, p. 10)

Há ainda os casos de comunidades indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua, grupos que têm crescido em importância nos programas sociais do governo federal<sup>46</sup>, que transbordam do quadro de classificação de família para o CadÚnico. Estas comunidades fogem à classificação inovadora de família apresentada acima, pois, para eles, há questões culturais ou situacionais adicionais. Por exemplo, nas culturas indígenas ou quilombolas é comum encontrar diversos núcleos familiares vivendo sob mesmo teto e partilhando da mesma produção ou renda (podendo haver casos, inclusive, onde não haja renda) que são entendidos na cultura local como famílias distintas. Para essas comunidades, segundo entendimento da Senarc, deve-se respeitar a cultura local. Desta forma, a identificação das famílias como indígenas ou quilombolas é feita simplesmente a partir da autodeclaração, sem exigências de atestados ou documentações específicas, conforme decretos do governo federal. Embora haja todas

---

<sup>46</sup> Exemplo disso é a criação da Secretaria Especial de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR) da Presidência da República, uma secretaria com status de ministério que tem a missão de "*estabelecer iniciativas contra as desigualdades raciais no País*". Outro exemplo é a criação, no próprio âmbito da SENARC, da Coordenação de Apoio a Integração de Cadastro, da diretoria do Cadastro Único, com o objetivo de tratar especificamente de questões relativas ao cadastramento de populações tradicionais (indígenas, quilombolas) e em situação de fragilidade social (população de rua, assentados da reforma agrária e Crédito Fundiário e resgatados do trabalho análogo ao escravo). Um dos frutos dessa coordenação pode ser visto na edição de três guias de cadastramento para a próxima versão do CadÚnico: de famílias indígenas, de famílias quilombolas e de pessoas em situação de rua.

essas observações e alertas às especificidades desses povos, o MDS não dá orientações específicas, por exemplo, de como lidar com o conceito de famílias conviventes para esses casos.

O resultado dessa transformação, ou desses diversos deslocamentos que forjam a classificação de família segundo os critérios do CadÚnico e Bolsa Família, é a circunscrição de um grupo de pessoas (ou uma só pessoa), vivendo debaixo de um mesmo teto e partilhando os mesmos recursos financeiros ou de sobrevivência, sob a definição de família ou domicílio. Como se pode verificar, esta circunscrição não é feita sem negociações como, por exemplo, a modificação nos critérios conseguida pelos indígenas e quilombolas (ou seus representantes). Também não é feita sem as influências e reinterpretações locais, que são reconstruções do conceito na prática como, por exemplo, a forma de (não) entender famílias conviventes em Pirai.

As negociações e reinterpretações na prática (os deslocamentos) se relacionam diretamente à prática política, tema metodológico sugerido por Bowker e Star (2007).

### 2.3.2 A entrevista (transformação da família em formulários de papel, preenchidos à mão)

A condução do Programa Bolsa Família em Pirai é da Secretaria Municipal de Saúde. Segundo relato da própria secretária, chegou-se ao consenso na prefeitura, à época da implantação do Programa no município, de que esta seria a secretaria mais habilitada para a tarefa devido a sua boa estrutura, quantidade mais adequada de colaboradores, o fácil trânsito e o conhecimento de praticamente toda a população-alvo por parte dos Agentes Comunitários de Saúde que já militavam, inclusive, nas áreas mais pobres do município. Desta forma, a tarefa das entrevistas para o cadastramento do CadÚnico foi designada a esses profissionais que, por força da atividade, moram na mesma localidade onde trabalham<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> A Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, que regulamenta a atividade dos Agentes Comunitários de Saúde obriga que este profissional seja residente na área em que atuará, conforme segue:

Art. 6º O Agente Comunitário de Saúde deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade: I - residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público; [...].

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) elabora, a partir de dados do IBGE, uma estimativa de famílias pobres no município, que, inclusive, serve para limitar a quantidade de famílias beneficiadas. Com base neste quantitativo, a Caixa envia os formulários para o cadastramento. Os formulários são reunidos em cadernos, contendo, cada um, um conjunto completo para o cadastramento de um domicílio com até cinco pessoas<sup>48</sup>. Há também formulários avulsos para o caso de domicílios com mais de cinco pessoas. No ANEXO B estão reproduzidos os formulários, na versão atualmente em uso (conhecidos como formulários azuis) e na nova versão do CadÚnico (conhecidos como formulários verdes)<sup>49</sup>.

Cada caderno de formulários tem um código de domicílio atribuído previamente pela Caixa durante a sua confecção, de forma que os formulários de cadastramento de pessoa nele contidos têm esse código já preenchido.

Em Piraí, o Agente Comunitário de Saúde identifica as famílias que se enquadram nos critérios do CadÚnico e realiza as entrevistas para o cadastramento. Como estão organizados em torno dos Postos de Saúde da Família (PSF), instalados em várias localidades do município, estas unidades de saúde, na prática, funcionam também como bases avançadas do Bolsa Família nas comunidades. As entrevistas são, preferencialmente, feitas nas próprias residências, durante as visitas regulares dos agentes em suas atividades de promoção da saúde. Cada área atendida por um PSF é dividida em micro-áreas, sendo cada uma delas responsabilidade de um ou mais agentes.

O cadastramento é feito nos formulários de papel, preenchidos manualmente, à tinta. Mas não é difícil encontrar quem faça o cadastramento à lápis, principalmente nos campos cujo preenchimento é duvidoso. Por vezes os formulários enviados para digitação têm que voltar para o cadastrador, ou serem cobertos à tinta.

Por conhecerem os membros e a própria realidade da família, muitas lacunas do formulário são preenchidas pelos próprios entrevistadores, principalmente no que se

---

<sup>48</sup> Conforme MDS. *Manual de Preenchimento dos Formulários*. Versão 6.0.4. Senarc e Caixa. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro\\_unico/formularios-1/menu\\_superior/manuais-e-publica-coes-1/manual\\_preenchimento\\_formularios\\_cadunico\\_v604\\_26022007.pdf](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/formularios-1/menu_superior/manuais-e-publica-coes-1/manual_preenchimento_formularios_cadunico_v604_26022007.pdf)>. Acesso em 19 jan. 2010.

<sup>49</sup> O novo formulário, em fase de implantação, é fruto de parceria entre o MDS e o IBGE. Também disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro\\_unico/formularios-1/cadastro\\_unico/formularios-1/cadunico\\_principal.pdf](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/formularios-1/cadastro_unico/formularios-1/cadunico_principal.pdf)>. Acesso em 14 jan. 2010.

refere às condições da habitação e situação de saúde dos membros. As Figuras 7 e 8 retratam o cadastramento nos formulários de papel.



Figura 7. Agente de Saúde de Pirai entrevista candidata ao Bolsa Família<sup>50</sup>.

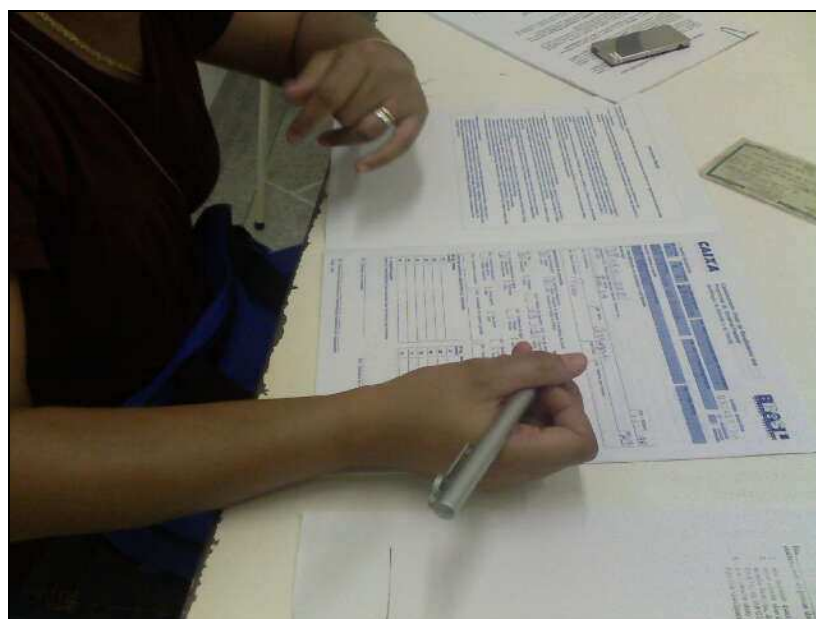


Figura 8. Preenchimento dos formulários do CadÚnico reunidos em um caderno. O preenchimento é resultado da pesquisa de informações extraídas de documentos e do próprio conhecimento da situação da família pelo cadastrador.

<sup>50</sup> A fim de manter o anonimato, rostos e nomes não foram divulgados nas fotografias e documentos reproduzidos nesta dissertação, alterando-se os originais com efeitos eletrônicos, substituindo-os ou simplesmente ocultando-os.

O resultado do cadastramento da família é um conjunto de formulários preenchidos à mão, com dados do domicílio e de cada membro. As famílias e seus membros, antes possuidores de inúmeros atributos, são agora dados em formulários de papel. São agora letras preenchendo lacunas em diversas lâminas de celulose. Toda a complexidade do mundo da vida é reduzida a algumas poucas opções cabíveis no enquadramento oferecido por lacunas e retratadas em um determinado momento, congeladas até que outra entrevista aconteça. As famílias podem agora repousar, silenciosamente, na pilha de formulários ou nas gavetas do arquivo, sem perguntas ou cobranças embaraçosas. Aqui é possível verificar o efeito de *redução* já apresentado no primeiro capítulo. É interessante notar que a redução se dá em diversas dimensões. A complexa rede de possibilidades que uma família envolve, e na qual é envolvida, é reduzida para caber nos campos oferecidos. Toda a dinâmica e possibilidade de mutação no tempo são reduzidas a um instantâneo que durará sem alterações até a próxima atualização cadastral (a ser realizada, no máximo, em dois anos), a despeito de todas as mudanças que, inevitavelmente, a família sofrerá.

As famílias, antes fixadas em um endereço e, literalmente, pesadas, são agora transformadas em papéis, leves e de fácil transporte. Os formulários, diferentemente das famílias, podem ir e vir nos carros da prefeitura, dentro de envelopes ou de malotes de remessa; podem viajar dos postos de saúde para a secretaria de saúde e voltar, quando necessário; podem passar inúmeras vezes pelas mãos dos profissionais, na hora que lhes for mais conveniente, no balcão do posto de saúde ou na mesa da digitadora. A família virou papel, ganhando mobilidade e possibilidade de comparação. É o efeito de *amplificação*. É possível, por exemplo, abrir os cadernos e comparar as informações de famílias que moram muito longe, mas que, sobre a mesa, podem ser dispostas sinopticamente.

### 2.3.3 A digitação (transformação dos formulários de papel preenchidos à mão em dados inseridos em uma base de dados digital local)

De Pirai os formulários preenchidos pelos Agentes de Saúde são enviados para a coordenação do Bolsa Família, na Secretaria de Saúde. Por situarem-se em locais diferentes e distantes, o envio é feito por remessa, acompanhado de memorando. Quando são recebidos, os formulários são reunidos em uma pilha “Cadernos Para



Digitar” (Figura 9). Uma estagiária de nutrição, que também trabalha nos relatórios de segurança alimentar dos beneficiários do Bolsa Família, digita o conteúdo dos formulários no Aplicativo Off-line (Figuras 10 e 11). Quando há alguma informação indevida ou conflitante, faltam documentos, falta preenchimento de campos, assinatura do entrevistado ou do entrevistador no formulário, este é devolvido para o PSF para que sejam corrigidas as faltas e falhas. Quando o formulário é digitado sem problemas, segue para o arquivo físico para que fique armazenado e atenda às consultas ou auditorias.



Figura 9. As famílias transformadas em formulários aguardando, silenciosamente, a digitação.

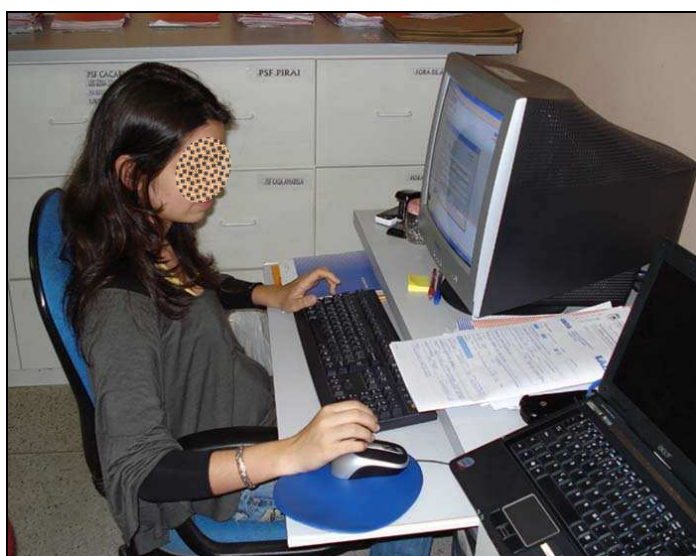


Figura 10. Digitação dos formulários.

**Domicílio:**

**1-Dados de Controle**

101-Tipo Doc. 102-N° de Ordem  
01 00

Situação  
REJEITADO

103-Data da Pesquisa 104-Número de Identificação Social - NIS do entrevistador Código Domiciliar  
15/12/2008 | 934621529

105-Nome do Entrevistador 106- CNPJ da Prefeitura/Órgão/Empresa 107-Modalidade  
29141322/0001-32 4-ALT RESPONSÁVEL

Atenção básica à saúde  
108-Nome de estabelecimento de assistência à saúde 109-Código EAS/MS  
PSF JAQUEIRA

**2-Identificação do domicílio e da família**

Endereço  
201-CEP  
Logradouro (Rua,Praça, Largo, Alameda, Avenida, Travessa, etc.)

202-Tipo 203-Nome 204-Número  
EST 3151

205-Complemento 206-Bairro 207-UF  
FAZ TAQUARAL JAQUEIRA RJ

208-Nome do Município 209-DDD 210-Telefone para Contato  
PIRAI

**Características do domicílio**

211-Tipo de Localidade 212-Domicílio coberto por 213- Situação  
2 - RURAL 2 - PSF - PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA 1 - PRÓPRIO

214- Tipo 215- Números de cômodos 216- Tipo de construção  
1 - CASA 4 1 - TIJOLO/ALVENARIA

217- Tipo de abastecimento de água 218- Tratamento de Água 219- Tipo de Iluminação  
2 - POÇO/NASCENTE 4 - SEM TRATAMENTO 3 - RELÓGIO COMUNITÁRIO

220- Escoamento sanitário 221- Destino do lixo no domicílio  
2 - FOSSA RUDIMENTAR 2 - QUEIMADO

222- Qtde. pessoas 223- Qtde. mulheres grávidas 224- Qtde. mães amamentando 225- Qtde. deficientes

Salvar Cancelar

Figura 11. Tela de digitação de domicílio no Aplicativo Off-line do CadÚnico.

Embora devam ser preenchidos com letra de forma, não é difícil encontrar rasuras ou incompreensões que levam a digitadora a tentar contato com o cadastrador para dirimir dúvidas ou mesmo ter que devolver os formulários para correção.

Neste sentido, uma questão clássica é a dos nomes próprios, que revela uma extraordinária capacidade da população mais pobre para nomear com criatividade e ineditismo. Como, geralmente, as grafias adotadas são inusitadas, a interpretação, durante a digitação, desses nomes escritos à mão, se torna, às vezes, confusa ou, dependendo do humor de quem digita, até lúdica. A digitação é transformada em um exercício de adivinhação ortográfica de nomes incomuns, como por exemplo: Aianga Maguila, Ainoan, Andreyna, Awhany, Caell, Christyan, Civalda, Diacui, Dijian, Djicleia, Elichelle, Franciszek, Gessilia, Hechylen, Hildon, Iagner, Indiliane,

Jaimeniele, Jheyne, Karowiny, Kayky, Kevellyn, Leizineide, Lhorrana, Lorelayny, Lorraina, Olemilda, Olgalina, Rahyra, Raony, Raylla, Rhabecky, Rhavier, Shayenny Cristiny, Sheynner, Soaila, Sthefanny, Tauyenne, Thaislaine, Thayrine, Thuane, Tuila, Vanderbildis, Weverton, Yanguia, Yasmin Mellanny.<sup>51</sup>

Dadas tais peculiaridades do processo, os formulários, depois de preenchidos à mão durante o cadastramento, podem levar de dias a semanas até que sejam corretamente digitados e o registro do domicílio no cadastro local seja válido para envio à base nacional.

O resultado da transformação do formulário em papel para o digital é a alimentação local de um banco de dados digital com informações do domicílio e das pessoas. A família, antes transformada em papel, é agora transformada em bits e bytes em um disco rígido de computador, o que implica em inúmeras outras transformações ainda menos visíveis para o usuário comum, advindas de toda a cadeia de transformações necessárias para que uma tecla digitada por alguém resulte em sinais elétricos que gerarão, em última instância, uma marcação eletromagnética em um disco rígido, não antes de passar por inúmeras codificações, desde os periféricos do computador e todas as camadas de software, inclusive sistema operacional, até voltar aos periféricos em forma de exibição ou memória.

Se a família já ganhara mobilidade e possibilidade de comparação quando transformada em papel, ganha agora muito mais das mesmas qualidades e ainda mais possibilidade de cálculo. Se os formulários de papel podiam transitar em malotes nos carros da prefeitura, os arquivos digitais podem viajar para Brasília via Internet (isso se o município tiver acesso). A ida do município até Brasília, que poderia durar dias, agora, a depender do tipo de conexão, pode durar alguns minutos (às vezes horas), mesmo que após algumas tentativas e alguma dor de cabeça para o operador, por conta dos problemas de conexão. Mesmo contando com as dificuldades introduzidas pela nova transformação, se os formulários de papel permitiam que as famílias fossem comparadas lado a lado na mesa do escritório da Secretaria de Saúde, os arquivos digitais permitem que sejam comparadas por rotinas computadorizadas. À mobilidade e

---

<sup>51</sup> Os nomes exibidos aqui foram extraídos da *lista pública* de beneficiários do município de Pirai do mês 11/2009, divulgada pelo próprio MDS. Disponível em: <[https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp)>. Acesso em 19 jan. 2010. Não foram divulgados nomes constantes do CadÚnico aos quais o autor teve acesso durante a pesquisa. A intenção em exibi-los é, tão somente, demonstrar como pode ser difícil interpretar tais nomes, principalmente quando escritos à mão, e ter certeza de que estão corretos no momento da digitação.

possibilidade de comparação soma-se agora uma possibilidade de cálculo que não podia ser experimentada antes sem muito trabalho manual. A prefeitura pode agora facilmente (desde que tenha pessoal treinado) calcular, a partir de uma tela de computador, com base em um relatório rapidamente processado, a quantidade de famílias pobres e extremamente pobres. A família e seus membros podem ser agora contados facilmente entre muitos outros. O efeito de *amplificação* toma nova escala.

É bem verdade que a transformação, se gera efeitos de *amplificação* no sentido de aumentar a mobilidade, possibilidade de cálculo e comparação, também amplifica outros efeitos indesejados como dificuldades introduzidas pelas tecnologias e a necessidade de incorporação de práticas que antes não eram importantes, mas que se tornaram obrigatórias. É o caso, por exemplo, da necessidade de cópias de segurança (*backups*) das bases de dados. Se os papéis podiam sofrer a ação do tempo, da umidade e das traças, os arquivos digitais sofrem da imprudência dos operadores, das panes e do tempo de vida útil dos equipamentos e até das mudanças de poder nas prefeituras que, via de regra, desestruturam, inclusive, os ambientes ditos técnicos.

#### 2.3.4 A extração dos domicílios da base local e o envio para a base nacional (transformação dos dados digitalizados inseridos na base local em dados nacionais e a transformação da pessoa em um Número de Identificação Social – NIS)

Após os dados do domicílio e de seus componentes terem sido digitados na base de dados local, e caso estejam consistentes, o domicílio assume o *status* FECHADO, indicando que está pronto para ser enviado à base de dados nacional. Para ser enviado, um arquivo deve ser gerado e o domicílio assume o *status* EXTRAÍDO, sinalizando que foi formatado para transmissão e bloqueado para alterações. Com um computador conectado à Internet, utiliza-se o aplicativo Cadastramento Único – Conectividade e o arquivo é enviado à base da Caixa com os domicílios extraídos. Caso a prefeitura não possua acesso à Internet, o envio é feito por uma agência da Caixa. Para a transmissão do arquivo, é necessário que o usuário possua uma Certificação Eletrônica

fornecida pela Caixa. O arquivo é recebido e processado e a Caixa atribui a cada membro dos domicílios processados um NIS, Número de Identificação Social.<sup>52</sup>

Após processar os dados e, quando necessário, atribuir um NIS para cada membro da família, é gerado e disponibilizado pela Caixa o arquivo retorno, com o resultado do processamento na base nacional. Este arquivo deve ser baixado com o uso do mesmo aplicativo usado para o envio, Cadastramento Único – Conectividade, e do mesmo computador, com o mesmo certificado usado para transmiti-lo. Os domicílios tratados pela base nacional, retornam com os *status* PROCESSADO ou REJEITADO, indicando o sucesso ou insucesso da operação para o domicílio. Os motivos podem ser vários e um manual é disponibilizado especificamente para se entender as mensagens oriundas do processamento dos domicílios, constando a mensagem, o erro e a ação que se deve tomar para regularizar a situação<sup>53</sup>. O arquivo retorno deve ser, em seguida, importado para a base de dados local, o que atualizará os registros, e, na ausência de problemas, mudará seu *status* para FECHADO.

Este intercâmbio de dados entre diferentes bases de dados descentralizadas, em diversos momentos de inclusão, atualização e exclusão de dados, é extremamente complexo e repleto de dificuldades e problemas, com uma profusão de relatos de insucesso, e de soluções geradas para os problemas, que serão abordados em seção adiante deste mesmo capítulo.

Esta transformação tem como resultado a transferência dos dados (do domicílio) da base de dados local para a base de dados nacional. Se as famílias já podiam ser comparadas e contadas com outras do mesmo município, de forma digital, em relatórios e rotinas automáticas executadas em segundos (ou quase), agora que os dados foram transformados de locais em nacionais, as famílias de Pirai podem fazer parte de números que dão conta dos pobres e extremamente pobres em todo o país. O efeito de *amplificação* ganha uma escala ainda maior no encontro dos dados de todos os

---

<sup>52</sup> O NIS é um número único atribuído individualmente e serve para identificar o cidadão nos programas sociais do governo. O NIS tem relação com o número de identificação do PIS/PASEP. Para aqueles que já têm um desses números, o NIS é assumido como igual ao número já recebido. O PIS e o PASEP, originalmente, eram fundos de participação do trabalhador. A partir da Constituição de 1988, a arrecadação decorrente das contribuições para o PIS e o PASEP passou a custear o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, Programa do Seguro Desemprego e o Abono Salarial Anual.

<sup>53</sup> O documento é o Manual de Mensagens de Rejeição, Erro-Ação, Aplicativo Cadastro Único, Entrada e Manutenção de Dados. Disponível em: <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/distribuicao\\_servicos\\_cidadao/cadastramento\\_unico/documentos\\_download.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/distribuicao_servicos_cidadao/cadastramento_unico/documentos_download.asp)>. Acesso em 19 jan. 2010.

municípios. Agora é possível que se façam afirmações comparativas entre municípios, entre aquela família e outra família, e entre aquela família e todas as famílias do país.

Esta ocasião é também a de transformação das pessoas em números. Mais um número que diz quem é o cidadão. Possivelmente a grande maioria das pessoas cadastradas sequer sabe que tem um NIS. Só os beneficiários do Bolsa Família, mais especificamente os responsáveis pelas famílias, é que percebem o número, que aparece no cartão do Bolsa Família, logo abaixo do nome. O NIS denuncia para os mais atentos toda a rede complexa que se forma para que um número seja atribuído à pessoa. No caso, a rede em questão é a infraestrutura de informação do CadÚnico. Como é de se esperar, essas infraestruturas costumam passar despercebidas a não ser nos momentos em que alguma coisa sai errado, efeito este já mencionado na definição de II (primeiro capítulo). E é o que acontece com o NIS e o CadÚnico, que só se fazem percebidos para o cidadão quando, por algum erro ou problema, o seu cartão é recusado, seu pagamento não está disponível, não é liberado etc. No dia a dia da gestão do Bolsa Família na Secretaria de Saúde de Pirai, por exemplo, quando a pessoa se apresenta no intuito de reclamar ou contar alguma dificuldade, a primeira solicitação que se faz é: “Qual o seu NIS?”.

2.3.5 A seleção das famílias a serem beneficiadas pelo PBF (transformação dos dados da família na base nacional em família habilitada; transformação da família habilitada em família selecionada, por meio da aplicação das regras de seleção; transformação da família selecionada em família beneficiária, por meio da concessão do benefício no SIBEC)

Os domicílios inseridos na base nacional do CadÚnico devem atender ao critério de inclusão neste cadastro, mas podem estar fora do critério do Bolsa Família. O processo de habilitação consiste em uma rotina de identificação de quais domicílios se enquadram no critério de inclusão do PBF. O processo de seleção, por sua vez, parte das famílias habilitadas e define quantas dessas famílias poderão ingressar naquele determinado mês em cada município.

O ingresso das famílias no Programa depende cumulativamente desses pressupostos:

- Atendimento atual do programa frente a estimativa de famílias pobres do município, calculada a partir de dados do IBGE e
- Disponibilidade orçamentária e financeira segundo a lei orçamentária anual em vigor. (GESTÃO DE BENEFÍCIOS)

O processo segue então a seguinte sequência: a Caixa gera um relatório quantitativo com os totais de domicílios habilitados por município e o envia para o MDS. O Ministério avalia os quantitativos com base nos limites impostos pelas estimativas do IBGE e pela disponibilidade financeira. Com base nesta referência o MDS estabelece os quantitativos de famílias que serão selecionadas para participação do Programa, por município, e os informa à Caixa, que fará a concessão por meio de rotinas automáticas. Os dados das famílias selecionadas são então inseridos no SIBEC para a concessão e gestão dos benefícios.

Lembrando que a prioridade nesse processo é para as famílias com menor renda *per capita*. As famílias são incluídas na folha de pagamento do Governo Federal no momento em que o benefício é concedido. (GESTÃO DE BENEFÍCIOS)

O resultado desta transformação é ansiosamente aguardado pela família que, lá no início da cadeia de transformações, prestou informações com a intenção precípua de se candidatar ao Bolsa Família. Em última análise, esta etapa é a de transformação da família pura e simples em família beneficiária do PBF e, o que é mais importante, credora de um benefício do governo federal.

O efeito de *amplificação* que significa ganho de mobilidade, comparabilidade e cálculo, aqui pode ser extrapolado do seu sentido original para incluir um ganho que agora é também financeiro. Todas as perdas sofridas no efeito de *redução* acabam compensadas, se assim se pode dizer, pela possibilidade do recebimento de uma bolsa, uma renda extra.

### 2.3.6 A produção e envio do cartão do Bolsa Família (transformação dos dados da família beneficiária no SIBEC em dados no SICID e em cartão magnético)

Os dados das famílias no SIBEC são inseridos no Sistema de Informação do Cartão Social – SICID – para que os cartões magnéticos das famílias sejam confeccionados e entregues. Esta gama de processos internos à Caixa é disparada para

as famílias beneficiárias. O cartão é emitido em nome do responsável pela família (Figura 12), que é o encarregado de fazer os saques do benefício nas agências da Caixa ou em seus postos credenciados, como casas lotéricas e correspondentes Caixa Aqui (lojas e mercados).



Figura 12. Reprodução do cartão magnético do Bolsa Família.  
Fonte: Divulgação PBF

Há casos onde, por vários motivos, o cartão não chega ao beneficiário. Por exemplo, há localidades em que não existe sequer o serviço de correio. Embora isto possa parecer raro, no próprio município de Pirai existem áreas não cobertas pelos Correios. Nestes casos em que os Correios não entregam ou não encontram o beneficiário, o cartão é enviado para a agência da Caixa.

O cartão magnético, além de servir, obviamente, para o saque do benefício, é a materialização do Bolsa Família para o cidadão, inclusive no que se refere à codificação. Por isso mesmo, tem um grande valor simbólico. Possuir o cartão é estar incluído, ter acesso ao benefício. O cartão é o sinal de presença do Estado, no bolso, na palma da mão. As próprias ações de divulgação do PBF exploram muito bem este potencial simbólico em seus materiais informativos e de propaganda. Não raro aparecem, nestes materiais, fotografias de pessoas exibindo orgulhosamente o seu cartão (Figuras 13 e 14).



Figura 13. Cabeçalho do site do Bolsa Família na Internet.  
No detalhe, a família exhibe o cartão, na mão da criança,  
como troféu. Fonte: <[www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)>





Figura 14. O cartão como a materialização da inclusão.  
 Fonte: <[www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)>. Montagem nossa.

O cartão mostra, na mesma lâmina plástica na palma da mão do cidadão, o salto de representação da família pobre ou extremamente pobre, que vai diretamente do nome da pessoa responsável pela família ao seu NIS (Figura 15). Logo abaixo do nome do programa, o nome do responsável familiar. Abaixo deste, o seu NIS. Da pessoa ao código, em uma só mirada. Uma só passada de olhos resume um enorme trajeto, com muitas etapas de transformações, iniciando na pessoa até chegar ao NIS.



Figura 15. No cartão, o nome do responsável e o NIS. Exibidos tão perto parecem representar etapas imediatas na cadeia de transformação. Na prática, um grande número de etapas existe entre a pessoa e o código. Elaboração própria com base em material de divulgação do PBF.

### 2.3.7 O pagamento do benefício (transformação da família beneficiária em credora; transformação dos dados dos beneficiários no SIBEC em lista pública de beneficiários; transformação do cartão magnético em dinheiro)

Quando a família é selecionada e os seus dados incluídos no SIBEC ela passa a fazer parte da próxima folha de pagamento. Os pagamentos são efetuados pela Caixa, nas agências dos municípios ou em correspondentes bancários. Onde não há a presença da Caixa, os beneficiários têm de se locomover para a cidade mais próxima, o que gera despesas, ou o gestor do PBF no município, em acordo com a agência da Caixa, negocia o pagamento na localidade mais apropriada para os beneficiários, com data agendada e ampla divulgação, em local que não seja prédio ocupado por órgãos da prefeitura. Embora esta seja a iniciativa recomendada pelo Programa, em muitos casos não é possível, e os beneficiários não escapam da jornada até a agência mais próxima.

Os pagamentos obedecem a um calendário fixado anualmente para a liberação dos benefícios (Tabela 4, ANEXO A). A divisão dos beneficiários é feita em dez grupos de pagamentos por mês, com base no número do cartão, que é o NIS do responsável familiar. Cada grupo de pagamento tem sua data prefixada.

A Figura 16, a seguir, mostra o fluxo do processo de saque. A sequência de passos ideal segue a linha vertical, de cima para baixo. O beneficiário, com seu cartão, se dirige a um canal de atendimento, preferencialmente auto-atendimento, passa o cartão, digita sua senha e saca o benefício. As linhas horizontais tratam as excepcionalidades.

Embora o cartão magnético seja o meio principal, o saque do benefício, como mostra o fluxograma, pode ser feito também sem este. Neste caso, o beneficiário procura a agência da Caixa onde uma guia para o saque é emitida para ele.

Quando o beneficiário faz uma operação no auto-atendimento, um extrato é emitido. Quando bem sucedido, a mensagem indica que o saque foi efetuado. A situação crítica para o beneficiário se dá quando, estando dentro do calendário de pagamentos, após todas as tentativas, o benefício não é liberado. Para estes casos, o extrato exibe uma das 10 mensagens de erro possíveis relatadas no Manual de Gestão de Benefícios (MDS, 2008?), conforme a Tabela 5, ANEXO A.

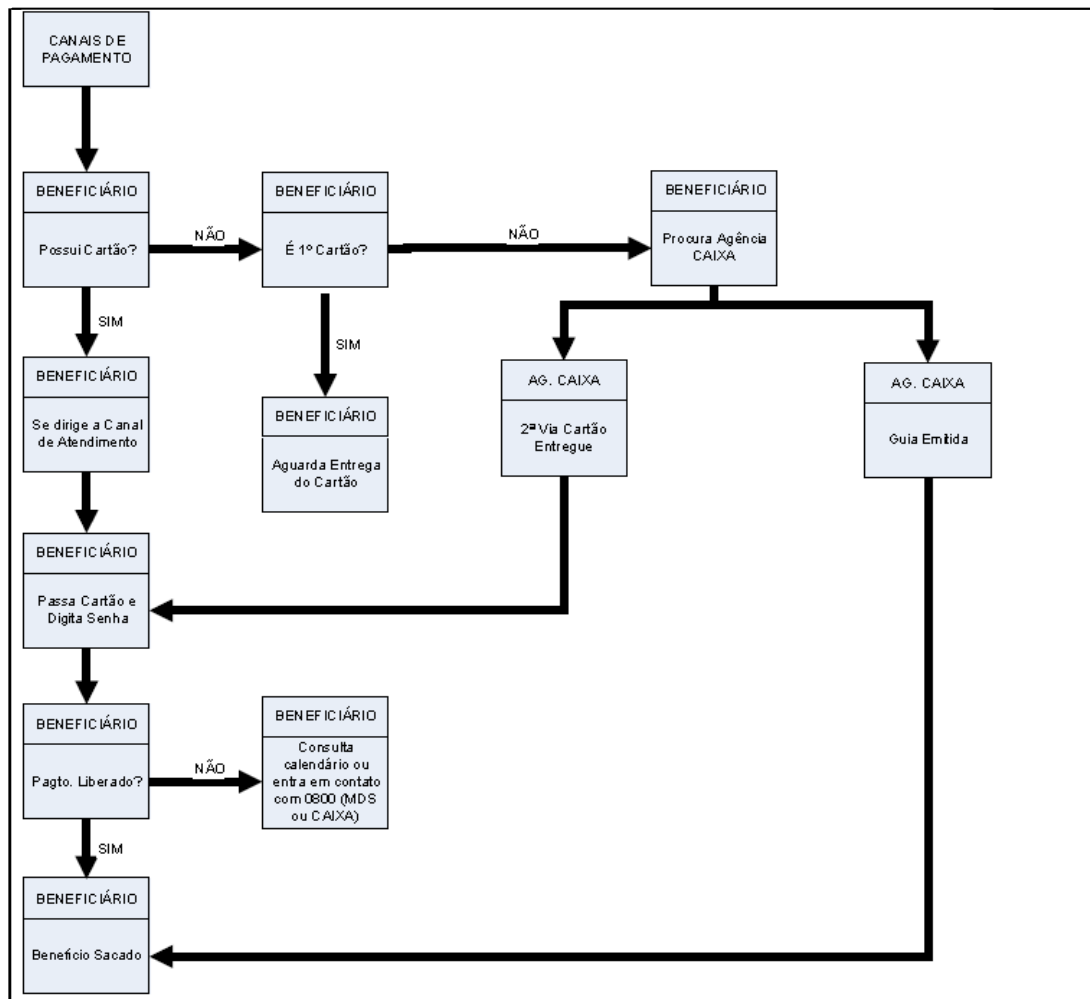


Figura 16. Fluxograma de saque do benefício.  
 Fonte: Manual de Gestão do Bolsa Família (MDS, 2008?, p.66)

Interessante notar mais uma vez que, a cada etapa de transformação, muitas negociações são travadas. O pagamento, por exemplo, embora demonstrado de forma tão singela no fluxograma, como uma linha quase ideal, com uma ou duas possibilidades de fuga, na prática, é um emaranhado de possibilidades que não acontece sem muitas negociações: com o calendário de pagamentos, com os caixas de auto-atendimento (questões complexas de inclusão bancária), com os cartões que nem sempre funcionam (questões de guarda, manuseio, desmagnetização), com as mensagens de erro nos extratos quase sempre indecifráveis para o beneficiário.

2.3.8 As auditorias (transformação dos dados no SIBEC em relatórios de auditoria por meio de cruzamentos com diversos bancos de dados de outras fontes; transformação da família beneficiária em família suspeita)

Na tentativa de assegurar que as famílias beneficiárias sejam de fato aquelas que necessitam do auxílio e que o dinheiro público esteja sendo utilizado com correção, tanto o MDS quanto órgãos de controle social, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), elaboram auditorias periódicas para verificação de irregularidades relacionadas aos beneficiários do Bolsa Família, dentre outras ações de fiscalização que podem ser realizadas, inclusive no âmbito municipal. Essas auditorias servem não só a este motivo como também são uma forma de manter a sociedade, sobretudo opinião pública, *interessada* pelo Programa, já que são muitas as críticas dirigidas à iniciativa e as denúncias, frequentes. *Interessar*, no sentido utilizado por Callon (1986), é estabilizar determinado ator por meio articulações que o mantenham como aliado. As mais surpreendentes denúncias, que acabam *desinteressando* a opinião pública, dão conta, por exemplo, de animais cadastrados como beneficiários, como foi o caso do gato Billy Flores da Rosa (!) no município de Antônio João, no estado do Mato Grosso do Sul, caso que ganhou notoriedade no ano de 2009<sup>54</sup>. O funcionário da Prefeitura cadastrou seu próprio gato, dando-lhe nome, sobrenome e números de documentos, de forma que veio a ser beneficiado pelo PBF.

A mais ampla e importante auditoria do Bolsa Família e CadÚnico ocorre anualmente em uma espécie de parceria entre o TCU e o MDS, levantando indícios de falhas a partir do cruzamento de dados entre o CadÚnico, o Sistema Informatizado de Controle de Óbito (Sisobi)<sup>55</sup>, o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam)<sup>56</sup>, a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), o Sistema Único de Benefícios (SUB)<sup>57</sup>, Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Título de Eleitor.

---

<sup>54</sup> Mais informações em <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL969799-5601,00-NOME+DE+GATO+VAI+PARAR+EM+LISTA+DE+BENEFICIARIOS+DO+BOLSA+FAMILIA.html>>. Acesso em 06 maio 2010.

<sup>55</sup> O Sisobi é de gestão do Ministério da Previdência Social.

<sup>56</sup> O Renavam é gerido pelo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) do Ministério das Cidades.

<sup>57</sup> O Cnis e o SUB são de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) do Ministério da Previdência Social.

Outras auditorias são a da Rais e a do Pronaf, ambas de iniciativa da Senarc/MDS. A primeira é realizada anualmente através do cruzamento de informações do CadÚnico com os da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego e procura levantar os casos de pessoas com carteira assinada que não declararam renda ou fizeram subdeclaração do valor da renda. A segunda utiliza informações dos beneficiários do crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que, comparados com os dados do CadÚnico, apontam linhas de crédito incompatíveis com os rendimentos determinados pela legislação como limite superior para o PBF.

No caso do TCU, o relatório com irregularidades é enviado ao MDS, que se encarrega de distribuir para os municípios o seu grupo de casos. Na prática, cada responsável pelo programa deve baixar os arquivos com as tabelas de dados do site do PBF e providenciar seus próprios formulários para registro dos casos<sup>58</sup>. A Senarc divulga oportunamente o calendário para regularização dos casos apontados na auditoria e regularmente oferece informações de como os gestores devem proceder, através de instruções operacionais<sup>59</sup>.

A apuração das irregularidades deve ser feita, segundo recomendação do MDS, sempre através de visitas domiciliares e atualização ou alteração das informações cadastrais, quando for o caso. Por isso, as auditorias demandam um esforço considerável dos municípios para acompanharem os casos apontados. É uma tarefa delicada para os responsáveis municipais pela gestão do Programa porque, em muitos casos, há a necessidade de confrontar a situação declarada com os indícios materiais, ou seja, é preciso, em alguns casos, realizar uma espécie de vistoria nas residências à procura de automóveis ou sinais materiais de riqueza que denunciem a falsa declaração do beneficiário. Como se mostra bastante complexa e muito interessante, esta questão será ainda examinada neste capítulo.

Esta caminhada, obviamente não exaustiva, pelas trilhas do CadÚnico e do Programa Bolsa Família mostra um rastro inusitado em muitas situações. Conquanto os relatos e os fluxos verificados nas fontes formais procurem mostrar um caminho

---

<sup>58</sup> No município de Piraí, o coordenador do PBF desenvolveu um aplicativo de banco de dados para gerenciar as informações de auditorias e criar os formulários próprios.

<sup>59</sup> As instruções operacionais são manuais para os gestores contendo informações dos procedimentos que devem ser seguidos para regularização ou confirmação das irregularidades. A IO n° 21 trata da auditoria do Pronaf, a IO n° 30 trata da auditoria da Rais e a IO n° 31 da auditoria do TCU.

pavimentado e plano, uma história construída para contar “como as coisas funcionam”, contrariamente, à medida que os rastros deixados pelos atores (humanos e não humanos) do CadÚnico e PBF são seguidos, pacientemente, de forma detida, o que se vê é uma multiplicidade de trilhas sinuosas, negociadas, abertas na prática, com dispêndio de energia dos próprios atores. As trilhas mostram que, diferentemente das vias expressas, o CadÚnico e o PBF foram e continuam sendo desenhados palmo a palmo, por caminhos lentos e tortuosos.

## **2.4 A codificação e classificação no PBF e suas consequências**

Como sugerido desde a introdução desta dissertação, há uma agenda moral na investigação dos sistemas que operam a classificação e padronização da vida do cidadão, pois, como aprendido com Bowker e Star (2007, p. 6), toda classificação gera efeitos que valorizam certos pontos de vista e silenciam outros. Em outras palavras, há um desafio ético que se inicia por entender como as escolhas são feitas e como, logo em seguida, seus rastros são apagados, ocultados em códigos que, se não estão explícitos nos sistemas que os embarcam, podem ser vistos através dos resultados que provocam.

A seguir são apresentadas algumas das consequências verificadas para os envolvidos nas classificações e padronizações que se sustentam na rede do CadÚnico e PBF.

### **2.4.1 O decepcionante “quase” e a não inclusão dos “excluídos”**

Como já relatado, a inclusão da família no PBF depende de sua classificação socioeconômica, baseada na renda *per capita*. São “extremamente pobres” as famílias cuja renda é menor ou igual a R\$ 70,00 (setenta reais) e “pobres” aquelas com renda entre R\$ 70,01 (setenta reais e um centavo) e R\$ 140,00 (centro e quarenta reais). Esta é uma forma de se definir a pobreza por meio da adoção de marcos monetários. Embora um tanto curiosa, é uma forma estabelecida, de uso e implementação comparavelmente mais simples que a de outras abordagens que consideram o consumo, o acesso a bens ou funcionamentos<sup>60</sup>. Para estas outras abordagens, muitas variáveis devem ser

---

<sup>60</sup> Alguns desses outros modelos são a Definição Institucional de Pobreza (Georg Simmel); Definição de Pobreza pela Exclusão Social (Serge Paugam); Grau de Desigualdade (Towsend); Pobreza como

consideradas para se chegar a um modelo, o que as torna muito mais complexas e de difícil operacionalização. A abordagem da pobreza baseada na renda é uma simplificação da pobreza com base em um critério essencialmente monetário, o que pode ser questionado já que a pobreza não se resume às questões de renda, sendo, na prática um produto complexo de muitos fatores.

Mesmo sendo uma forma questionável de definição da pobreza, o fato é que, dentre os outros modelos, o Estado brasileiro adotou o tipo “linha de pobreza baseada na renda”, que considera pobre quem está abaixo de um determinado valor de renda. Segundo Sarah Maillieux Sant’Anna (2007), em estudo sobre o Bolsa Família, este é um modelo sugerido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e especificado pelo Banco Mundial. Conforme a fórmula desse órgão internacional, as pessoas que vivem com menos de US\$ 2,00 (dois dólares) por dia estão abaixo da linha da pobreza e as que vivem com menos de US\$ 1,00 (um dólar) diário estão abaixo da linha de extrema pobreza. Transpostas para a moeda brasileira<sup>61</sup>, estas linhas estariam situadas em, aproximadamente, R\$ 2,00 (dois reais) e R\$ 4,00 (quatro reais), em valores diários, e R\$ 60,00 (sessenta reais) e R\$ 120,00 (cento e vinte reais), em valores mensais.

Uma pergunta que se coloca de imediato é porque, diante de outras possibilidades, escolheu-se o modelo da ONU para servir de base para as ações governamentais. Será que o fato de ser um modelo recomendado por instituições de referência no cenário mundial foi suficiente para motivar e sustentar a escolha desse modelo em detrimento de outros? Sant’Anna (2007) indica, na sua visão, que o motivo da escolha do critério de linha de pobreza e, mais especificamente, do modelo com valores sugeridos pela ONU e Banco Mundial, passa também pelo fato de que

[s]e o Estado escolhesse uma linha de pobreza muito acima, a abrangência do programa seria menor e a política proposta não poderia ser concretizada sem tocar ou reformular o sistema econômico. (SANT’ANNA, 2007, p. 8)

Não é o foco aqui questionar o critério de pobreza adotado, nem mesmo fazer uma revisão sobre o assunto. O que se pretende é considerar o arbítrio deste modelo de pobreza como resultado de uma série de negociações (mesmo que restritas a

---

Privação de Capacidades (Codes); Insuficiência de Capacitações para Realizar Funcionamentos (Kerstenetsky), dentre outros.

<sup>61</sup> Considerando-se um valor hipotético para o dólar em R\$ 2,00 (dois reais).

funcionários de órgãos governamentais sem ampla participação de outras instituições) e, principalmente, entender as consequências desse modelo, especialmente por que é fundado em um critério de corte que dita quais famílias são incluídas e quais são excluídas. O que para uns, os contemplados, é critério de inclusão, para outros, os não contemplados, é critério de exclusão. Ou se está dentro, ou se está fora. Não há “quase” ou “perto”, o que gera casos, no mínimo, bastante curiosos, como os de famílias que não são incluídas no Programa por questão de centavos.

Quando perguntados sobre estes casos de “quase inclusão”, os Agentes Comunitários de Saúde de Piraí concordam que há situações em que isso ocorre,

às vezes, até por centavos. Aí é assim, quando o cadastro não passa, [...] a pessoa recebe uma cartinha em casa, avisando que não foi aprovado. [...] Fala que a renda deles não dá para fazer o cadastro.<sup>62</sup> Não passou. E a gente deixa isso bem claro. R\$ 140,01 (cento e quarenta reais e um centavo) não passa. [...] Eu explico assim: a renda *per capita* é de R\$ 140,00. [...] Alguns aceitam. Na minha área eu nunca tive problema não, mas tem muitos que têm problema, de brigar, querer vir na reunião do conselho gestor.<sup>63</sup> (MARGARIDA<sup>64</sup>, 2009)

Os relatórios também mostram a situação em números. As duas figuras a seguir exibem extratos do CadÚnico do município de Piraí relativos a novembro de 2009. O primeiro deles (Figura 17), apresenta a quantidade de domicílios com renda *per capita* entre R\$ 70,01 (setenta reais e um centavo) e R\$ 73,50 (setenta e três reais e cinquenta centavos). Ou seja, o relatório mostra os casos de domicílios com renda até 5% acima do limiar para que fossem classificados como “extremamente pobres”. Isso significa que, embora tenham atendido aos critérios de inclusão do Bolsa Família, foram classificados como “pobres”, mesmo estando a poucos reais de serem classificados como “extremamente pobres” e, por isso, perderam a possibilidade de receber o benefício básico (R\$ 68,00) ou até de participarem do próprio Programa, nos casos de ausência de crianças ou adolescentes em idade escolar. No total, foram 7 domicílios e

---

<sup>62</sup> Na verdade, segundo as regras do Programa e do CadÚnico, o cadastro é feito, mas a família não é beneficiada.

<sup>63</sup> Uma curiosidade é que, a exemplo desta entrevista, todos os agentes de saúde entrevistados em Piraí que mencionaram problemas de relacionamento com a população, nunca estão eles próprios envolvidos. Os problemas só acontecem com os outros.

<sup>64</sup> Os nomes das agentes de saúde e beneficiários entrevistados não foram divulgados. Foram utilizados nomes de flores como pseudônimos.



31 pessoas nesta condição, de um total de 1.127 famílias atendidas (Figura 19), o que representa 0,62% das famílias beneficiadas.


		Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
RELATÓRIO ANALÍTICO DE DOMICÍLIOS E PESSOAS CADASTRADOS		
CADASTRAMENTO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL - VERSÃO 6.0.6.36		
Critério da Pesquisa: (2-Pessoa RENDA PER CAPITA maior que 70,01) E (2-Pessoa RENDA PER CAPITA menor que 73,50)		
CNPJ: 29.141.322/0001-32	Pirai Prefeitura	UF: RJ
Quantidade de Domicílios: 7		
Quantidade de Pessoas: 31		

Figura 17. Relatório de domicílios no CadÚnico de Pirai (nov/2009), com renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 73,50.

O próximo relatório (Figura 18) mostra a quantidade de domicílios cadastrados, com renda *per capita* entre R\$ 140,01 (cento e quarenta reais e um centavo) e R\$ 147,00 (cento e quarenta e sete reais). Novamente, usou-se um universo de 5% acima da linha de corte. Só que desta vez a linha considerada foi a de entrada no Programa. Vinte e dois domicílios, que equivalem a 1,95 % do total de famílias beneficiadas no município no mês de novembro de 2009, não foram incluídos no Programa por apresentarem renda *per capita* pouco acima do valor limite; alguns, inclusive, com valores superiores em R\$ 0,32 (trinta e dois centavos), R\$ 0,60 (sessenta centavos) e R\$ 1,20 (um real e vinte centavos).


		Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
RELATÓRIO ANALÍTICO DE DOMICÍLIOS E PESSOAS CADASTRADOS		
CADASTRAMENTO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL - VERSÃO 6.0.6.36		
Critério da Pesquisa: (2-Pessoa RENDA PER CAPITA maior que 140,01) E (2-Pessoa RENDA PER CAPITA menor que 147,00)		
CNPJ: 29.141.322/0001-32	Pirai Prefeitura	UF: RJ
Quantidade de Domicílios: 22		
Quantidade de Pessoas: 90		

Figura 18. Relatório de domicílios no CadÚnico de Pirai (nov/2009), com renda per capita entre R\$ 140,00 e R\$ 147,00.

Consulta benefícios - por município		04.01.05-2	
Município:	PIRAÍ/RJ	Programa social:	PROGRAMA BOLSA FAMILIA
Folha de pagamento:	11/2009		
Qtde. famílias atendidas	Download		
1.127			

Figura 19. Relatório do SIBEC de domicílios de Pirajá beneficiados pelo PBF em novembro de 2009.<sup>65</sup>

Conquanto óbvio, é interessante ressaltar que os relatórios foram gerados considerando os domicílios cadastrados, o que significa que outros não cadastrados podem se encontrar em situação idêntica. No caso de Pirajá, o subcadastro é confirmado pelos relatos de Agentes Comunitários de Saúde que disseram cadastrar as famílias somente quando há possibilidades reais de serem incluídas, ou seja, quando, na prática, a renda *per capita* se mostra dentro dos critérios de inclusão, questão essa que será retomada com mais detalhes.

Seriam essas famílias, não incluídas por tão pouca diferença, menos pobres a ponto de não serem consideradas? A questão prática, de que é necessária uma linha de corte, opõe-se, neste caso, à percepção de que, muito possivelmente, as realidades de famílias incluídas e não incluídas podem ser muito similares na vizinhança da linha de corte, a não ser por uns poucos centavos. Some-se a isso o fato de que os formulários são preenchidos com base na declaração do entrevistado e a grande dificuldade enfrentada pelos entrevistadores de enquadrar a informalidade, o que gera incerteza nas informações colhidas, inclusive e principalmente no que se refere à renda.

Como reflexo de uma querela criada pelos gestores do PBF nos municípios em torno desta questão que, impressionantemente, fica evidenciada muito mais pela situação curiosa que por um questionamento do critério de pobreza, estuda-se que a nova versão do CadÚnico, versão 7, ainda em fase de implantação, desconsidere os

<sup>65</sup> A consulta de beneficiário por município do SIBEC está disponível em <[https://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp)>. Acesso em 13 jan. 2010.

centavos para o cálculo de renda *per capita*. Ou seja, a família que tivesse renda per capita de até R\$ 70,99 (setenta reais e noventa e nove centavos) seria ainda considerada “extremamente pobre” e aquela com renda de até R\$ 140,99 (cento e quarenta reais e noventa e nove centavos) ainda seria considerada “pobre” e também seria incluída no Programa.<sup>66</sup>

Caso implementada, a mudança não trará um ganho tão significativo para resolver as contradições do modelo de linha de pobreza, com seus valores de corte, a não ser para os poucos casos de alguns não contemplados por centavos. Por que arredondar os centavos e não avançar no modelo criando, por exemplo, uma linha que se molde ao padrão do município, ou talvez uma margem ou zona de inclusão em vez de uma linha?

Cogitar o arredondamento dos centavos parece muito mais uma forma de aplacar a inquietação dos mais atentos que uma forma de resolver as discrepâncias do modelo. É mais um exemplo da força da *prática política* (BOWKER; STAR, 2007), que diz respeito aos acordos desenvolvidos para o estabelecimento das classificações e normas. O acordo tácito que se desenvolve a partir dessa questão é a confirmação de um caso inusitado que salta à vista dos formadores de opinião e pode influenciar na contínua construção de uma infraestrutura como o CadÚnico.

#### 2.4.2 Enquadrando o biscate: como classificar a informalidade?

Quando se trabalha com a população de baixa renda, uma questão sempre presente é a necessidade de lidar com a informalidade. Gabriel Ulysea (2006), do IPEA, afirma, por exemplo, que “a incidência da informalidade é maior no grupo de trabalhadores que tradicionalmente apresenta menores rendimentos” (ULYSSEA, 2006, p. 17).

Sem contar as muitas consequências para os trabalhadores, no que diz respeito à desproteção, a informalidade oferece dificuldades quando se pretende enquadrá-la, classificá-la, por se apresentar de inúmeras maneiras, sem formas definidas e não

---

<sup>66</sup> Conforme relato do responsável pelo CadÚnico e coordenador do Bolsa Família no município de Pirai, com base em informações colhidas com os desenvolvedores da ferramenta em reuniões do projeto piloto da nova versão do CadÚnico (7.0), onde trabalha como colaborador. Apenas alguns municípios do Brasil colaboram no piloto da nova versão. Foram convidados pelo MDS levando-se em consideração a expertise e o envolvimento das suas equipes nas soluções de problemas nas versões anteriores e na atual.

obedecer a padrões estabelecidos. A informalidade é, geralmente, uma trilha aberta, com o uso da liberdade e criatividade, por entre as vias da formalidade e legalidade (FARIA; FEITOSA, 2008).

Para o caso do cadastramento das famílias no CadÚnico, a inevitável presença da informalidade também oferece dificuldades. O entrevistador, que tem à sua frente campos em branco de um formulário, conforme ilustrados na Figura 20, se depara com o desafio prático de preencher fielmente os espaços vazios e, ao mesmo tempo, tentar representar a situação da família que, às vezes, foge à classificação limitada pelos campos. Por vezes, conhecendo a situação de necessidade da família, faz o cadastro torcendo para que tudo dê certo e ela seja contemplada com a inclusão no PBF, como sugere uma Agente de Saúde de Pirai:

Geralmente quando a gente tem uma família que a gente vê as condições financeiras, que é carente, a gente já se oferece [para fazer o cadastro]. (MARGARIDA, 2009)

Qualificação profissional				
242 - Situação no mercado de trabalho				
<input type="checkbox"/> 1 - Empregador	<input type="checkbox"/> 4 - Autônomo com previdência social	<input type="checkbox"/> 7 - Trabalhador rural	<input type="checkbox"/> 10 - Outra	
<input type="checkbox"/> 2 - Assalariado com carteira de trabalho	<input type="checkbox"/> 5 - Autônomo sem previdência social	<input type="checkbox"/> 8 - Empregador rural		
<input type="checkbox"/> 3 - Assalariado sem carteira de trabalho	<input type="checkbox"/> 6 - Aposentado/Pensionista	<input type="checkbox"/> 9 - Não trabalha		
243 - Nome da empresa em que trabalha, se desempregado, último emprego		244 - CNPJ/CEI da empresa		245 - Data de admissão
246 - Ocupação		247 - Remuneração deste emprego		
248 - Renda de aposentadoria/pensão R\$	249 - Renda de Seguro-Desemprego R\$	250 - Renda de pensão alimentícia R\$	251 - Outras rendas R\$	
Características da família				
252 - Tempo de moradia				
<input type="text"/> (Ano(s))	<input type="text"/> (Mês(es))			
Despesas mensais da família (preencher somente para a mãe/responsável legal da família)				
253 - Aluguel R\$	254 - Prestação habitacional R\$	255 - Alimentação R\$	256 - Água R\$	257 - Luz R\$
258 - Transporte R\$	259 - Medicamentos R\$	260 - Gás R\$	261 - Outras despesas R\$	262 - Número de pessoas que vivem da renda desta família

Figura 20. Parte do Formulário de Identificação da Pessoa, referente às relações de trabalho, renda auferida e despesas da família.<sup>67</sup> Fonte: (MDS, 2010a)

Uma das dificuldades que o cadastrador enfrenta é justamente a falta de padrão que há nas atividades informais. O procedimento indicado pela coordenação do

<sup>67</sup> Os formulários de cadastramento do CadÚnico estão reproduzidos na íntegra no ANEXO B, inclusive o de Identificação da Pessoa.

Programa no município de Pirai é cadastrar as rendas, mesmo as oriundas de atividades informais, o que está de acordo com os campos impressos e a recomendação do MDS. Entretanto, o formulário não oferece a possibilidade de se cadastrar atividades esporádicas. Se uma renda é preenchida, fica subentendido e registrado que a pessoa recebe aquele mesmo valor todo o mês, sem variação ou intervalos.

A mentalidade refletida no formulário, muito embora este tenha sido criado para mapear a situação do pobre, é a da abastança, da vida regrada, do assalariado, de quem tem alguma segurança no recebimento ou na repetição da renda, o que, invariavelmente, não é o caso do pobre, que amealha o sustento dia a dia ou, para os mais venturosos, semana a semana.

Diante dessa distorção, o coordenador do Programa em Pirai sugere, por exemplo, e sem muita precisão, que se faça uma média do que se ganhou nos últimos meses, também sem precisar a quantidade de meses. De fato, não há uma definição com relação a como cadastrar atividades esporádicas ou iniciadas recentemente e sem garantia de gerarem no próximo mês alguma renda, que dirá a mesma renda.

O diálogo a seguir, presenciado na pesquisa de campo em Pirai, expõe a insegurança de uma entrevistadora durante o cadastro de uma família. Enquanto a Agente Comunitária de Saúde tenta cadastrar e se resolver diante de um aparente dilema, a responsável pela família, por sua vez, usa a dúvida para tentar não declarar informações que podem levar o cadastro a um desfecho não favorável: uma renda per capita maior que R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) que conduziria à não inclusão no Bolsa Família. Neste caso, a mediação de um terceiro, o Coordenador do Programa no município, põe fim a questão e à dúvida, o que não é corriqueiro, já que o Coordenador estava presente somente em virtude desta pesquisa. Some-se a isso a participação deste pesquisador, bisbilhotando os procedimentos, acompanhando, tomando notas e gravando tudo o que se dizia.

*Agente de Saúde* – Como eu ia registrar que ela só vive com R\$ 60,00 se a compra dela vale R\$ 180,00? Ela pode fazer um biscate, uma faxina... Quando entra biscate, como eu estava falando, está entrando como renda fixa, aí é onde as pessoas estão perdendo [a possibilidade de serem incluídas no Bolsa Família]. *Aí, agora, a gente não está fazendo mais isso [cadastrando a renda do biscate], porque tem que ser caso a caso*<sup>68</sup>. Eu estou com um senhor que a [Secretaria de]

---

<sup>68</sup> O que não é o procedimento correto segundo o Coordenador do Programa no município e mesmo segundo o próprio manual de preenchimento do formulário.

Promoção [Social] ajuda e dá gás e compra [verba de alimentação]. Aí eu fiz a atualização [no cadastro] dele. Ele recebe R\$ 60,00. Aí eu coloquei [mais] R\$ 100,00 de biscate. Mas não é toda semana, todo mês que tem, [é] às vezes. Aí, o que aconteceu? Bloqueou o benefício dele! Aí eu tive que ligar para o [coordenador do Bolsa Família], explicar a situação. Porque a gente viu o paciente nesse caso. Aí o [coordenador] foi, reconsiderou lá, apagou a renda<sup>69</sup> [...] para ele continuar recebendo. [...] Aí o paciente acha que a gente que bloqueou.

É... por quê? Se a pessoa chega aqui e recebe, vamos dizer... no caso dela, não tem renda, aí vai botar que gasta uma compra de R\$ 180,00? Ela tem que botar alguma coisa, porque, pra fazer uma compra de R\$ 180,00, tem que colocar que ela faz alguma coisa. Ou é um biscate, ou é uma coisa, ou é alguém que ajuda. O [coordenador do Bolsa] tem até que ver isso aí, porque se for biscate não pode entrar como renda fixa, entendeu?

[a responsável pela família que estava sendo cadastrada apresentou cópia da conta de luz, não apresentou conta de água porque não paga água (baixa renda), também faz uso do benefício de tarifa social na conta de energia elétrica. A Agente de Saúde se viu num impasse quanto ao que deveria cadastrar como renda da família]

*Agente de Saúde* – E agora? Como que eu boto? Cadê o [coordenador]? Ela falou que não tem renda. O marido começou a trabalhar, mas não tá fichado ainda. Agora, o [coordenador] tem que dar uma luz. [...] Ele vai ter que dar uma solução!

[Dirigindo-se ao coordenador do PBF]

*Agente de Saúde* – Agora me dá uma luz aqui. O marido dela começou a trabalhar essa semana, não tá fichado, tem dias, aí o que eu coloco? Porque ela tem que assinar, porque ela não tem comprovante de renda. E agora?

*Coordenador* – Ele já começou a trabalhar?

*Agente de Saúde* – É... tem dias e está em experiência, ainda não assinou a carteira nem nada. Aí o que é que eu coloco?

*Coordenador* – Ele está trabalhando, né?

*Agente de Saúde* – Mas ainda não recebeu, não sabe... e agora? Agora é com você?

*Coordenador* – Se você está fazendo uma fotografia dele hoje, ele está trabalhando hoje. Por exemplo, no novo cadastro a pergunta vai ser quanto ele ganhou no mês passado. [N]esse [cadastro atual] não. Ele pergunta se está trabalhando ou não, se está empregado ou não, ele pergunta a situação no mercado de trabalho hoje.

---

<sup>69</sup> Na verdade, realizou uma alteração cadastral.

*Agente de Saúde* – Mas você sabe quanto ele ganha? Não sabe, e aí?

*Coordenador* – Então vai ficar uma pendência. [...] Porque é na data de hoje que a pesquisa foi feita, e você não tem como colocar. Essa é uma pendência para fechar o cadastro. Ele já assinou a carteira?

*Responsável pela família* – Está em experiência.

*Coordenador* – O salário dele qual é?

*Agente de Saúde* – Ela não sabe.

*Coordenador* – Então você pega essa informação com ela.

*Agente de Saúde* – Então fica isso aí pendente para ela depois me informar. [...] Aí você traz tudinho. Eu vou precisar do nome da empresa, número, se ele já foi fichado lá, tem que trazer. A função dele, quanto que ele vai ganhar, tá? Eu preciso da data de admissão também. (ROSA; ANTÚRIO; HORTÊNCIA, 2009)

É interessante notar que os Agentes Comunitários de Saúde têm por hábito chamar os “clientes” de paciente. Como trabalham em Piraí com a questão da saúde e com o Bolsa Família, para eles, todos são pacientes, independentemente do programa. Mais um exemplo de como a prática política pode moldar as categorias. De alguma forma, para os entrevistadores, é difícil dissociar os assuntos e o olhar dirigido às pessoas é o da saúde.

O formulário (vide Figura 20) apresenta dez categorias possíveis para o campo “242 – Situação no mercado de trabalho”, conforme Tabela 1, a seguir. Dessas categorias, há pelo menos duas opções para cadastrar o trabalhador informal: “5 – Autônomo sem previdência social” e “10 – Outra”. Mas a questão não é a existência de opções e, sim, a consequência de usá-las. Se o campo é preenchido com qualquer das duas opções, o cadastrador se vê obrigado a informar uma renda repetível mensalmente, coisa que, como já explicado, não retrata a condição do trabalhador informal. Diante desta dificuldade, a saída preferida é a de marcar o campo com a opção “9 – Não trabalha”. O gráfico a seguir (Figura 21) mostra a distribuição das respostas no universo de registros de pessoas adultas no CadÚnico de Piraí (outubro de 2009), confirmando que em 66,41% dos casos esta foi a escolha. Se ainda somados os casos em que não se informou opção alguma, esse percentual seria elevado para 72,13%. As opções 5 e 10, que melhor caracterizariam o trabalho informal, somadas chegam a apenas 7,72% do universo de cadastros.

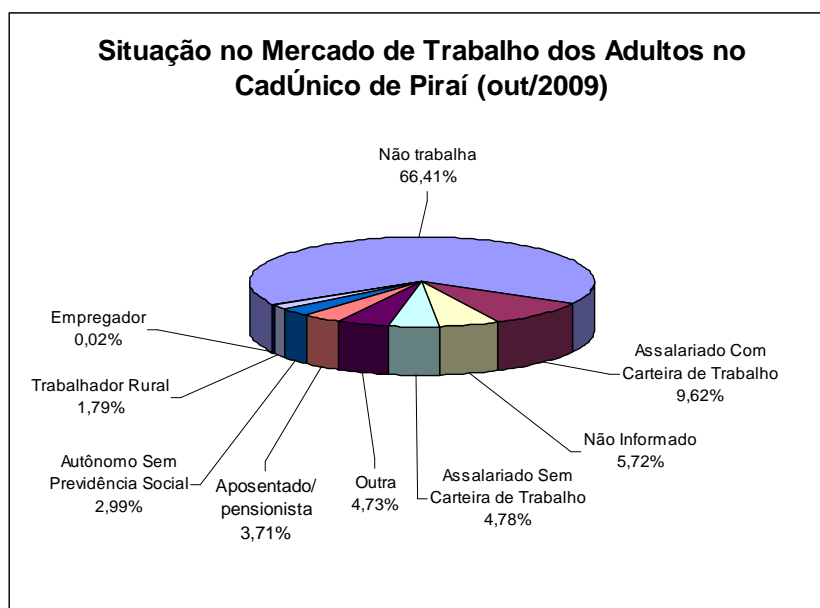


Figura 21. Distribuição da situação no mercado de trabalho dos adultos no CadÚnico de Piráí (out/2009). Elaboração própria.

Tabela 1. Quantidades de pessoas adultas cadastradas em cada opção possível para o campo Situação no Mercado de Trabalho.

<b>Situação no Mercado de Trabalho</b>	<b>Qde.</b>
9 - Não trabalha	3114
2 - Assalariado com carteira de trabalho	451
x - Não Informado	268
3 - Assalariado sem carteira de trabalho	224
10 - Outra	222
6 - Aposentado/pensionista	174
5 - Autônomo sem previdência social	140
7 - Trabalhador rural	84
4 - Autônomo com previdência social	11
1 - Empregador	1
8 - Empregador rural	0
<b>Total de adultos (cadastros ativos)</b>	<b>4689</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados do CadÚnico de Piráí (out/2009).

É improvável que a maior parte dos adultos não tenha alguma atividade que gere renda. A grande concentração na opção “9 – Não trabalha” poderia sugerir, sem uma análise mais detida da prática de cadastramento, que grande parte dos adultos não consegue sequer renda para sobrevivência. Entretanto, com a experiência da prática de cadastramento, é possível sugerir, com boa margem de segurança, que esta distribuição



é fruto de uma escolha deliberada dos cadastradores em não utilizarem as outras opções para se esquivarem da dificuldade de informar uma renda repetível.

A distribuição mostrada no gráfico e na tabela acima também evidenciam uma falta de monitoração dos transbordamentos do quadro de referência criado para delimitar a situação dos cadastrados. Inevitavelmente, categorizar implica em enquadrar, circunscrever e limitar a complexidade. As categorias operam o já abordado efeito de *redução*, que deixa de fora dos quadros de referência aquelas características cujas variáveis não foram contempladas. Esse deixar de fora, é o que Michel Callon, no seminal *The Laws of The Market* (1998), chama de transbordamento. Em outras palavras, as categorias são redutoras, deixando transbordar do enquadramento o que não se previu ou não se quis (deliberadamente ou não) incluir. Como este é um efeito inescapável, ou seja, sempre haverá variáveis de fora da classificação, a atenção deve ser dedicada aos transbordamentos, sob pena de se *amplificar* um quadro que pouco corresponde à complexidade do categorizado. O recurso para não se cair em tal armadilha é a constante revisão das categorias, dos enquadramentos.

Outra Agente Comunitária de Saúde explica como lidam com o cadastro das atividades informais, já denunciando uma certa tensão entre a pessoalidade da relação com os entrevistados e a impessoalidade do dado informado em formulário:

Geralmente a gente faz assim, por exemplo, uma faxineira: “Ah, eu faço uma faxina aqui, é R\$ 30,00”. Quanto você faz por mês? Aí a gente soma, porque geralmente aqui é cada dia numa casa, aí faz aquele somatório. [...] Eu digo que preciso de um valor. Aí eles me dão um valor. Mas aqui, o que acontece [...], a gente conhece a maioria das pessoas, a gente conhece quando está mentindo, quando não está. A gente mora aqui, porque a gente tem que morar aqui, então dificilmente eles mentem. [...] Eu sou nascida e criada aqui, então a gente conhece todo mundo. (MARGARIDA, 2009)

Como forma de tentar amenizar os mal entendidos relativos ao preenchimento de rendas oriundas de trabalho informal, algumas prefeituras utilizam-se de artifícios que seguem uma lógica burocrática para tentar advertir os entrevistados da importância e formalidade da entrevista. Fazem uso de um documento de confecção própria, conforme o da Figura 22, para que seja assinado e fique como prova da declaração nos casos em que o entrevistado não tenha relação formal de trabalho. Tal ação é

absolutamente desnecessária porque o próprio formulário de cadastro deve ser assinado como auto-declaração do entrevistado (vide Figura 23).

**DECLARAÇÃO**

Eu, \_\_\_\_\_, NIS \_\_\_\_\_,  
declaro, sob as penas da lei, na data de hoje:

1. não possuir qualquer relação formal de trabalho;
2. estar ciente das conseqüências da presente declaração para o recebimento, por parte de minha família, dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 09/01/2004;
3. o conhecimento do compromisso de informar ao gestor municipal do Programa Bolsa Família qualquer alteração em minha situação no mercado de trabalho.

\_\_\_\_\_  
Local e data

\_\_\_\_\_  
Assinatura

Figura 22. Declaração de inexistência de relação formal de trabalho confeccionada pela prefeitura de Piraí. Fonte: Secretaria de Saúde de Piraí

**3 - Autenticação**  
Assumo a responsabilidade pela veracidade das informações aqui prestadas.

\_\_\_\_\_  
301 - Assinatura do entrevistado

\_\_\_\_\_  
302 - Assinatura do entrevistador

\_\_\_\_\_  
303 - Assinatura do representante da Prefeitura/Órgão responsável pelo cadastramento

Figura 23. Declaração constante do Formulário de Identificação da Pessoa.  
Fonte: (MDS, 2010a)

A justificativa, tanto em Piraí quanto em Vassouras, para o formulário é que há casos de desentendimentos por parte dos cadastrados, dizendo não terem relação formal de trabalho quando, na verdade, são empregados de alguma empresa, o que gera retrabalho e presença certa desses cadastros em auditorias. Uma das desculpas utilizadas

pelo cadastrado é a de que o entrevistador entendeu errado ou colocou a informação por conta própria. A declaração adicional, embora completamente dispensável, foi adotada muito mais como uma estratégia de efeito moral, para constranger o entrevistado a não prestar informações falsas, ou sonegá-las, como sugere o relato de uma Agente Comunitária de Saúde de Pirai, quando explica o uso da declaração:

A Secretaria [de Saúde] tem um formulariozinho. Tipo assim, eu vou fazer o cadastro, ela não tem uma comprovação de renda, eu vou pelo que ela fala. Aí tem um formulariozinho que ela preenche e assina. Eu leio para ela, ela me dizendo que não tem comprovação de renda, e eu anexo. [Com relação a não informarem corretamente a renda,] a gente já está acostumado. Aí quando a gente vê uma mentirinha [...], a gente faz um memorando e manda, e pede a visita da comissão para ver o que está acontecendo. (MARGARIDA, 2009)<sup>70</sup>

A falta de definições claras com relação a como apreender a informalidade gera insegurança e certa confusão. Também por isso, a nova versão do caderno de formulários do CadÚnico, dentre outras alterações, procura possibilitar uma maneira diferente de entrevista no que diz respeito à renda. Essa nova forma de cadastro usa perguntas diretas e uma sequência encadeada de passos, o que, em tese, induz a entrevista. A novidade para a questão aqui abordada é a exclusão do campo “Ocupação” que figurava no antigo formulário e que fazia referência à tabela de ocupações do Ministério do Trabalho e Emprego<sup>71</sup>, e que não gerava informação relevante, como já demonstrado anteriormente. No seu lugar, o campo 8.04 (Figura 24) oferece campos que melhor tipificam a relação de trabalho, dentre os quais, “1 – Trabalhador por conta própria (bico, autônomo)”, que deixa explícito o bisco ou bico, aparecendo como primeira opção, inclusive. Além disso, traz outros campos com objetivo de possibilitar o cadastramento do histórico de renda dos últimos doze meses de atividade, sugerindo que se trabalhará com a média para este período. O novo modelo de formulário, ainda em

---

<sup>70</sup> Quando a Agente diz “comissão”, está fazendo menção do Conselho Municipal de Saúde. Os municípios são instados pela norma de regulamentação do PBF (Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004) a criarem um conselho que servirá como Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família. Pode-se designar a responsabilidade a um conselho já estabelecido. Em Pirai, o Conselho Municipal de Saúde faz também esse papel.

<sup>71</sup> A CBO, Classificação Brasileira de Ocupações, é uma relação de tipos de ocupações do Ministério do Trabalho e Emprego e tem “fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares”. Mais informações em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/home.jsf>>. Acesso em 05/06/2010.

fase de implantação, traz também uma declaração própria (Figura 25) que continuará fazendo desnecessário o uso das declarações criadas pelas prefeituras.

Com relação à questão dos transbordamentos, essa ação do MDS de lançar formulários revisados vai ao encontro da necessidade de atualizar constantemente as classificações e os enquadramentos, procurando considerar os transbordamentos a fim de apreender melhor a complexidade do categorizado.

8 - TRABALHO E REMUNERAÇÃO (para pessoas de 10 anos de idade ou mais)	
8.01 - Na semana passada (nome) trabalhou?	
<input type="checkbox"/> 1 - Sim - Passe ao 8.03	<input type="checkbox"/> 2 - Não ->
8.02 - Na semana passada (nome) estava afastado de um trabalho remunerado, por motivo de doença, falta voluntária, licença, férias ou por outro motivo?	
<input type="checkbox"/> 1 - Sim	<input type="checkbox"/> 2 - Não - Passe ao 8.05
<i>Caso tenha mais de um trabalho, considere como principal o de maior número de horas normalmente trabalhadas por semana</i>	
8.03 - Esse trabalho principal que (nome) exerceu foi na agricultura, criação de animais, pesca ou coleta (extração vegetal)?	
<input type="checkbox"/> 1 - Sim	<input type="checkbox"/> 2 - Não
8.04 - Nesse trabalho principal (nome) era:	
<input type="checkbox"/> 1 - Trabalhador por conta própria (bico, autônomo)	<input type="checkbox"/> 7 - Trabalhador não-remunerado
<input type="checkbox"/> 2 - Trabalhador temporário em área rural	<input type="checkbox"/> 8 - Militar ou servidor público
<input type="checkbox"/> 3 - Empregado sem carteira de trabalho assinada	<input type="checkbox"/> 9 - Empregador
<input type="checkbox"/> 4 - Empregado com carteira de trabalho assinada	<input type="checkbox"/> 10 - Estagiário
<input type="checkbox"/> 5 - Trabalhador do doméstico sem carteira de trabalho assinada	<input type="checkbox"/> 11 - Aprendiz
<input type="checkbox"/> 6 - Trabalhador do doméstico com carteira de trabalho assinada	
8.05 - No mês passado (nome) recebeu remuneração de trabalho? (Se sim, registre o valor bruto da remuneração efetivamente recebida em todos os trabalhos)	
<input type="text" value=""/> ,00	<input type="checkbox"/> 0 - Não recebeu
8.06 - (Nome) teve trabalho remunerado nos últimos 12 meses?	
<input type="checkbox"/> 1 - Sim ->	<input type="checkbox"/> 2 - Não - Passe ao 8.09
8.07 - Quantos meses trabalhou nesse período?	
<input type="text" value=""/>	
8.08 - Qual foi a remuneração bruta de todos os trabalhos recebidos por (nome) nesse período?	
<input type="text" value=""/> ,00	
8.09 - Quanto (nome) recebe, normalmente, por mês de:	
1 - Ajuda/doação regular de não morador	<input type="text" value=""/> ,00 <input type="checkbox"/> 0 - Não recebe
2 - Aposentadoria, aposentadoria rural, pensão ou BPC/LOAS	<input type="text" value=""/> ,00 <input type="checkbox"/> 0 - Não recebe
3 - Seguro-desemprego	<input type="text" value=""/> ,00 <input type="checkbox"/> 0 - Não recebe
4 - Pensão alimentícia	<input type="text" value=""/> ,00 <input type="checkbox"/> 0 - Não recebe
5 - Outras fontes de remuneração exceto bolsa família ou outras transferências similares	<input type="text" value=""/> ,00 <input type="checkbox"/> 0 - Não recebe

Figura 24. Parte do novo formulário de Identificação da Pessoa. Em destaque algumas das inovações. Fonte: (MDS, 2010a)

COMPROVANTE DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES		
Governo Federal <b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome</b> Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Departamento do Cadastro Único		<b>Formulário Principal            de Cadastro F1</b>
Declaro, sob as penas da lei (Art. 299 do Código Penal), que as informações contidas neste formulário correspondem à verdade e comprometo-me a procurar a gestão municipal para atualizá-las sempre que houver mudanças em relação às informações prestadas por mim nesta entrevista ou, no máximo, em até dois anos da data desta entrevista.		
Nome <input type="text"/>		
<input type="text"/>		
<input type="text"/> - <input type="text"/>		<input type="text"/> - <input type="text"/>
Identificação (CPF)		Identificação (Título de Eleitor)
<input type="text"/>		
Assinatura do Responsável pela Unidade Familiar		
Nome do município <input type="text"/>		
Código familiar <input type="text"/>	Data da entrevista <input type="text"/> / <input type="text"/> / 20 <input type="text"/>	Entrevistador <input type="text"/>
	Dia      Mês      Ano	Identificação (CPF)
Modalidade da operação <input type="checkbox"/> Inclusão <input type="checkbox"/> Alteração	Telefone do órgão responsável <input type="text"/>	<input type="text"/>
Assinatura do entrevistador		

Figura 25. Comprovante de Prestação de Informações do novo caderno de formulários do PBF. Seu uso dispensa as declarações feitas pelas prefeituras. Fonte: (MDS, 2010a)

Não obstante seja muito positiva a iniciativa de revisão, um exercício de previsão do futuro permite supor que haverá outras dificuldades criadas por essa nova versão de formulário, fora o próprio processo de mudança que esse tipo de alteração sempre gera, tais como treinamentos, dúvidas etc. Por exemplo, a intenção de se conhecer as atividades realizadas pela pessoa durante o último ano, com o fim de se obter uma renda média, pode ser de difícil consecução. O entrevistado deverá responder se auferiu renda durante os últimos doze meses, quantos desses meses trabalhou, e qual a quantia bruta que recebeu nesse período, ou seja, a soma de todas as rendas. Novamente, são requeridos traços de uma mentalidade de cálculo e memória mais inclinada à realidade do trabalho estável. Dados relativamente fáceis de se levantar na presença de contracheques, de livro caixa ou, no mínimo, de um caderno de anotações. Não é o tipo de informação que se guarda na memória com facilidade, principalmente quando não há um padrão, uma periodicidade, que é o que acontece com quem desenvolve atividades informais e, mais ainda, com quem trabalha à medida do que se apresenta. Por isso, perguntar qual o total da renda dos últimos doze meses para alguém que está mais preocupado, geralmente, com o dia seguinte, ou com as próximas semanas, não parece uma tarefa trivial e que será bem-sucedida.

Confrontada com estes possíveis percalços que o entrevistador poderá enfrentar a coordenadora-geral do CadÚnico respondeu que

problemas vai [haver] porque, primeiro, é uma declaração de renda. Então essa coisa de captar o quanto a pessoa ganha é problemático para todo mundo. Se você tem isso formalizado, digamos, em contracheque, você tem isso fácil... Mas para mitigar esse tipo de problema, no que a gente investiu? A gente investiu em toda uma metodologia, toda uma documentação. Então, você tem hoje um material de capacitação, você capacita multiplicadores, você tem manual do entrevistador, manual do instrutor. (VIEIRA, 2010)

Embora Vieira concorde de alguma forma que as dificuldades continuarão com o novo formulário (na verdade, talvez sejam até aumentadas), não apresenta uma forma definitiva para tratar a questão, apontando para o treinamento que, embora seja indispensável, não conseguirá resolvê-la efetivamente. O estudo dos manuais de treinamento que serão disponibilizados para os cadastradores e gestores, cedidos pela Senarc/MDS para esta pesquisa, mostra que os mesmos não dão conta da complexidade relativa à declaração de renda, apenas abordando como deve ser o encadeamento das perguntas. A Figura 26, a seguir, reproduz as orientações referentes ao preenchimento dos campos 8.07 e 8.08 mostrados na Figura 24.

<p><b>QUESITO 8.07 – QUANTOS MESES TRABALHOU NESSE PERÍODO?</b></p> <p>Registre, com dois algarismos, o número de meses trabalhados nos últimos 12 meses.</p> <p>Se a pessoa trabalhou mais de 15 dias em determinado mês, considere como trabalhado o mês completo.</p> <p>Se a pessoa esteve licenciada por instituto de previdência oficial nos últimos 12 meses, os meses relativos a essa licença também devem ser somados.</p>	<p>⇒</p>	<p>Preenchimento obrigatório se o quesito 8.06 tiver sido preenchido com o item "1 – Sim"</p>
<p><b>QUESITO 8.08 – QUAL FOI A REMUNERAÇÃO BRUTA DE TODOS OS TRABALHOS RECEBIDOS POR (NOME) NESSE PERÍODO?</b></p> <p>Registre, no espaço próprio, em Reais, desprezando os centavos, a soma das remunerações que a pessoa efetivamente recebeu em <b>todos os trabalhos que teve</b>, durante os meses trabalhados no período indicado no quesito anterior.</p>	<p>⇒</p>	<p>Preenchimento obrigatório se o quesito 8.06 tiver sido preenchido com o item "1 – Sim"</p>

Figura 26. Reprodução de trecho do Manual do Entrevistador. Fonte: (MDS, 2010b)

Conforme se pode verificar, as explicações são centradas apenas no roteiro de entrevista e preenchimento dos campos.

A análise dos novos formulários e do material de treinamento leva a crer que, mesmo após uma ampla revisão, os formulários continuam apresentando campos que, desde já, mostram uma inadequação à complexidade do público que será entrevistado.

Neste ponto, vai ficando claro que a inadequação do formulário é também uma consequência do modelo de classificação de pobreza com base em linha de corte da renda. Como em um efeito retardado, a simplicidade do modelo de linha de corte adotado se transforma agora em um problema para se tentar enquadrar a população de baixa renda.

Com o intuito de procurar entender o que leva a tal descompasso entre a complexidade de enquadrar o público alvo e os formulários, procurou-se percorrer ainda mais de perto os rastros da sua construção. Neste sentido, a própria coordenadora-geral do CadÚnico deixa claro que o processo de desenvolvimento dessas ferramentas não se deu sem controvérsias. Para que houvesse consenso sobre essas categorias e, finalmente, chegassem aos formulários, muita discussão e negociação foram travadas entre o pessoal do MDS, mais interessados em desenhar um instrumento adequado ao perfil da população de baixa renda, e o pessoal do IBGE, mais interessados em um instrumento estatístico. Sobre essa tensão entre o rigor estatístico e a realidade difícil de apreender com base em formalismos, Ana Vieira relata que

o instrumento teve que ser adaptado para retratar a realidade brasileira [da população] de baixa renda e captar melhor, aproximar também com a questão das pesquisas nacionais do IBGE. Então, o trabalho do formulário veio para aprimorar, corrigir questões que não estavam bem formuladas e também para aproximar conceitualmente, digamos assim, para ter um rigor metodológico na questão da captação das informações, que não existia naquela época. [...] A construção desse trabalho foi feita toda com o pessoal do IBGE. Então essa discussão a respeito das perguntas, da forma, do encadeamento, dos passos, os pulos, foi tudo construído. *Não foi fácil, porque a gente tinha que ficar no meio termo entre, digamos, o rigor do IBGE, na lógica de Censo, de pesquisa, e a necessidade do dia a dia, da realidade.*[...] Entrevistadores estão sendo treinados, tem toda uma metodologia que foi construída, que não existia, mas é diferente do foco do IBGE. Então, na verdade, a gente tinha que ter um equilíbrio. *E esse equilíbrio não foi fácil de ser obtido! [...] Porque a realidade que a gente tem no nosso Brasil tão heterogêneo não reflete isso, não pode virar uma pesquisa estatística, tipo um Censo.* (VIEIRA, 2010, grifo nosso)

O envolvimento do pessoal do IBGE, que se pode associar ao que anteriormente chamou-se de uma mentalidade da vida regrada, do cálculo e da memória, trouxe um desenho mais formal aos formulários. Embora Vieira advogue que o MDS tenha alcançado alguma adequação com a mudança de abordagem que excluiu o campo “Ocupação”, o mesmo não se verifica na questão do histórico de renda.

Neste sentido, dando lugar ao tema metodológico que trata da materialidade, o traçado das negociações está no próprio formulário de Identificação da Pessoa, denunciando que as disputas entre o formalismo estatístico e a aproximação com o público alvo (fruto da prática política, outro tema metodológico valorizado por Bowker e Star), tiveram influência decisiva no produto final, que servirá para categorizar a população de baixa renda.

O processo envolvido na substituição do formulário antigo pelo novo e a negociação entre o rigor estatístico e a dificuldade de apreender a informalidade deixam claro um caso de construção negociada de um campo do formulário de importância central para a classificação das pessoas e posteriormente dos domicílios que serão incluídos ou não no Programa Bolsa Família. Tal disputa mostra na prática que não existe uma relação simples e direta entre, de um lado, uma pessoa e, de outro, um dado que se possa extrair dela para categorizá-la, como se este dado fosse intrínseco à pessoa. O que existe na prática é uma constante negociação, uma construção do que se pretende representar.

#### 2.4.3 O CadÚnico como ponto de passagem obrigatória dos pobres: o cadastro, as isenções e a tarifa social de energia elétrica

Uma das formas de se verificar a estabilização de um fato ou artefato tecnológico é verificar se é tomado como uma verdade, uma caixa preta (LATOURE, 2000), ou ainda, no caso de um sistema de informação, se pode ser considerado próximo do que se entende por uma infraestrutura de informação (II), alcançando transparência ou invisibilidade (BOWKER; STAR, 2007). O artefato é tanto mais verdade e estável quanto mais propagado como tal, quanto mais naturalizado é o seu uso.

Neste sentido, o CadÚnico está paulatinamente cada vez mais perto de ser o retrato dos pobres, ou das famílias brasileiras de baixa renda. Cada ação que reforça esse entendimento é mais um elemento que ajuda a construir o CadÚnico como tal,



como é o caso de isenções de taxa de concurso público e ações que prevêm tarifas diferenciadas para os pobres, que têm sido articuladas com o CadÚnico, de forma que falar de uma coisa signifique, necessariamente, citar a outra.

A partir de 2 de outubro de 2008, por meio do Decreto Nº 6.593, os concursos públicos realizados no âmbito do Poder Executivo federal foram obrigados a modificar seus procedimentos de isenção de taxa de inscrição de forma que os seus editais devem prever a isenção de taxa de inscrição para o candidato que estiver inscrito no CadÚnico. O órgão ou entidade executora do concurso público deve ainda consultar o órgão gestor do CadÚnico para verificar a veracidade das informações prestadas pelo candidato, construindo, de fato, uma articulação entre essas instâncias.

A título de exemplo, vale citar o edital da Universidade Federal de São Paulo para provimento de vagas para professor da área de Ciência da Computação, de 5 de fevereiro de 2010. Ele obedece às regras do referido decreto e prevê que o candidato preencha, cumulativamente, como requisitos para a isenção de pagamento da taxa de inscrição, a apresentação de um NIS, atribuído pelo CadÚnico, e uma declaração de que no momento atende aos critérios de baixa renda. O referido edital também prevê que a Unifesp deve consultar o órgão gestor do CadÚnico para verificar a veracidade da informação.<sup>72</sup>

Desta forma, o CadÚnico, através do Decreto nº 6.593, articulou uma relação antes não existente entre este cadastro e a isenção de taxa de inscrição em concursos públicos. A partir dessa articulação, o CadÚnico passa (se obedecida a lei) a ditar não só quem são os pobres do país, como também quem pode ser considerado pobre para os concursos públicos e pode, como consequência, receber isenção da taxa de inscrição. Com o ônus de burocratizar ainda mais a isenção de taxa, a partir dessa vinculação, só é pobre para os concursos públicos federais quem está no CadÚnico, que agora se aproxima ainda mais de um ponto de passagem obrigatória para o pobre candidato a isenção da taxa.

Outra articulação que vem sendo construída é a do CadÚnico com a tarifa social de energia elétrica. A tarifa social é um desconto do Governo Federal na conta de energia elétrica para domicílios de famílias de baixa renda. Criada e regulamentada em 2002 (BRASIL, 2002; ANEEL, 2002), instituiu o benefício para domicílios com

---

<sup>72</sup> Edital disponível em: <<http://www.sjc.unifesp.br/portal/node/131>>. Acesso em 16 fev. 2010.

consumo mensal de até 220 kWh. Qualquer domicílio com consumo mensal de até 80 kWh estava automaticamente incluído no benefício, sem necessidade de cadastro ou comprovação de pobreza. Já os domicílios com consumo na faixa entre 80 kWh e 220 kWh, deveriam estar cadastrados no então recém criado CadÚnico ou serem beneficiários no Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação para serem incluídos na tarifa social.

A partir de 2003 (ANEEL, 2003; ANEEL, 2004) a inclusão no benefício passou a ficar atrelada ao Programa Bolsa Família, de forma que, obrigatoriamente, o responsável familiar tinha que comprovar a inclusão do domicílio no CadÚnico, atendendo às condições para inclusão no PBF (na época, renda per capita de até R\$ 120,00). Na prática, essa obrigatoriedade não foi observada porque a própria regulamentação previa alternativas por causa da coexistência de programas sociais antigos, em processo de descontinuidade, de forma que as famílias informavam diretamente à concessionária de energia elétrica a sua renda familiar, por meio de autodeclaração. A partir de 2007 essa possibilidade foi extinta e a inscrição no CadÚnico passou a ser obrigatória (BOLSA FAMÍLIA INFORMA, 2007). As condições continuaram as mesmas de 2003, ou seja, além do cadastro no CadÚnico, era necessário obedecer ao critério do Bolsa Família.

Em janeiro de 2010, o Governo Federal sancionou uma nova lei sobre a tarifa social de energia elétrica (BRASIL, 2010), redefinindo os critérios para recebimento do benefício. A lei prevê que residências com consumo de energia inferior ou igual a 30 kWh/mês terão desconto de 65% sobre o valor da conta. Para domicílios com consumo na faixa entre 31 kWh/mês e 100 kWh/mês, o desconto será de 40%. Já as unidades enquadradas entre 101 kWh/mês e 220 kWh/mês terão desconto de 10%. As famílias indígenas e quilombolas serão isentas do pagamento até o limite de consumo de 50 kWh/mês. Com relação às condições para enquadramento como família de baixa renda, a nova lei desvincula o Bolsa Família do desconto e fortalece os elos deste com o CadÚnico, ou seja, para ser incluída na tarifa social, a família deve atender aos critérios do CadÚnico (meio salário mínimo *per capita*) e não necessariamente aos do Bolsa Família, como anteriormente. A nova regulamentação amplia o benefício, aumentando o limite de renda, ao mesmo tempo em que exclui uma enorme quantidade de domicílios de famílias não pobres que antes eram beneficiadas por consumirem abaixo de 80kWh.

Ao longo de vários anos a articulação entre o CadÚnico e a tarifa social vem se fortalecendo a ponto da lei atualmente já afirmar que uma família pobre não pode usufruir da tarifa com desconto se não estiver incluída nesse cadastro. Dessa forma, a lei da tarifa social faz o CadÚnico mais forte, dando um novo sentido para que as famílias se cadastrem, ainda que saibam que não se enquadram nos critérios do Bolsa Família. Da mesma forma, as famílias que já são cadastradas e não participam da tarifa social, como estão incluídas em uma rede de assuntos relacionados, são informadas da possibilidade e podem ter acesso a mais um benefício.

Essas articulações são fruto de um trabalho contínuo de negociação, realizado por pessoas que têm que transitar pelos diversos centros de onde emanam as decisões que podem conectar iniciativas e assuntos antes apartados. Perguntada sobre a tarefa de construção das articulações entre o CadÚnico e outras iniciativas, Ana Vieira, Coordenadora-geral de Operacionalização do Cadastro Único, fazendo referência à tarifa social, conta que o MDS está

há mais de 4 anos discutindo com o Ministério das Minas e Energia e com a ANEEL a questão da mudança e saiu, agora, recentemente a lei. Porque, por incrível que pareça, a tarifa social de energia elétrica era usufruída [, inclusive, por quem] tivesse uma casa de veraneio que não tivesse consumo. Era pelo consumo. [...] Mas agora não, agora mudou a lei, agora é perfil do Cadastro Único. Não é perfil do Bolsa, é perfil do Cadastro. E a gente está fazendo toda uma discussão com a ANEEL para fazer essa informação transitar porque a família vai ter a tarifa ou deixar de ter a tarifa em função do cadastro. (VIEIRA, 2010)

Conta ainda que a interlocução com diversos ministérios vem sendo feita desde 2005 e que

acabou rendendo frutos, por exemplo nessa questão do concurso [público]. Então, as pessoas que estão no CadÚnico, a população de baixa renda, pode ter isenção [da taxa de inscrição], desde que a gente devolva a informação de que aquela pessoa está dentro do perfil do cadastro. (VIEIRA, 2010)

Vieira ressalta ainda que o

trabalho de interlocução com os municípios é incessante. A gente está sempre [realizando] fóruns, sensibilizações, capacitações, são melhorias nos instrumentos, e aí, essa questão tecnológica, o suporte tecnológico que o programa e cadastro tiveram foi muito importante. Porque a gente investiu muito. (VIEIRA, 2010)

O trabalho de Vieira e de tantas outras pessoas envolvidas em fortalecer o CadÚnico, mostra, na prática, como as coisas ditas “técnicas” não estão apartadas da política. O trabalho de construir associações e fortalecer o Cadastro, aproximando-o cada vez mais de uma II é um trabalho tecnopolítico de suma importância, assim como é importante o desenho da arquitetura da estrutura de banco de dados que suporta o Cadastro. O trabalho de fora, que liga o Cadastro aos outros ambientes e sistemas, uma verdadeira tarefa de tecer as tramas dessa rede, é tão importante para construir o Cadastro quanto o código que mantém íntegros os registros que são alimentados no banco de dados. Em outras palavras, o trabalho do engenheiro, do analista e do programador terá ainda mais sentido à medida que o Cadastro se torne um ponto de passagem obrigatória para muitas outras pessoas. Nas palavras de Latour (2000, p. 258), “a tecnociência tem um lado de dentro porque tem um lado de fora”.

Assim como se afirmou sobre o processo de construção do novo formulário, que os dados não são dádivas, que são construções, pode-se também dizer a respeito das articulações entre os bancos de dados e os diversos atores do coletivo. Ou seja, as articulações envolvendo os bancos de dados também são construídas, negociadas. Neste sentido, pode-se entender também estes cadastros como bancos de negociações, já que o dado não é dado (dádiva), é construído, negociado.

#### 2.4.4 Consequências da classificação para os cadastradores

Procurou-se demonstrar até aqui algumas das consequências da classificação no CadÚnico e Bolsa Família para os cadastrados, beneficiários e candidatos a beneficiários. Mas a classificação que o CadÚnico obriga traz consequências não só para os cadastrados como também para os cadastradores. Mais do que dúvida e algum desconforto durante o momento do cadastramento, há questões ainda mais importantes para o caso dos Agentes Municipais de Saúde de Pirai.

No que diz respeito às questões de saúde no município, o Agente Comunitário é o representante do Estado que está mais próximo da população. Quando se transfere essa proximidade para o Bolsa Família, eles passam a ser a personificação do programa para a população. Entretanto, paradoxalmente, essa proximidade não se traduz em poder para incluir as pessoas no PBF. Por força do ofício e para sua própria saúde emocional, eles devem se comportar como meros cadastradores, apenas informantes dos dados dos

entrevistados. Mas isso não é tão fácil, principalmente quando se está diante da força do mundo da vida, do poder do cotidiano. É lá que se dá o encontro face a face, do qual é sempre difícil escapar incólume.

Uma das Agentes de Saúde entrevistadas relatou sua contrariedade por não poder usar o PBF para ajudar pessoas visivelmente necessitadas, por causa das restrições impostas pelos critérios de inclusão. Relatou um caso em que o chefe da família, alcoólico, gastava toda a renda no vício, deixando desvalidos a esposa e filho. Como os critérios consideram a família, não havia como amparar a mãe e a criança, já que existia renda que ultrapassava o limite *per capita*. Diante da necessidade da mãe e do filho em um caso de flagrante incompatibilidade com os critérios de inclusão no Programa, a Agente se viu numa situação frustrante, que atribuiu aos critérios:

O que mais me incomoda são os critérios, porque a gente tem que seguir. Às vezes a pessoa se encaixa, no meu ponto de vista, mas por causa de algum critério, não. [...] Eu tive uma família que morava numa casa de chão, não tinha piso, era casa de barro. Mas o marido ganhava o salário e ainda tinha um menino. [...] A gente via que a situação era muito difícil. E a [renda *per capita*] passava e ela [, a mãe,] não tinha direito. Era uma vida triste mesmo! [...] Agora ela já mudou a condição, já saiu, mudou, não está mais lá. Essa casa nem existe. *Mas na época eu sofri bastante.* A casa dava alergia na criança, porque era muita poeira, casa de barro. Até eu peguei um nebulizador para emprestar a ela, mas ela falou, “Eu vou ligar onde?” Não tinha nem energia, nada. Era uma vida... se eu pudesse... (ACÁCIA, 2009, grifo nosso)

Para a Agente, diante da força da situação, não importava o critério face à situação daquela mãe e filho. Também não importava se a questão era de conflito familiar, sem cobertura pelo PBF, ou de falta de renda, esta sim objeto do Programa. A classificação, mesmo justa segundo o critério familiar, para aquela profissional, deveria ter um critério maior, o de beneficência.

Novamente, coloca-se à mesa a questão do enquadramento que, por definição e limitação, sempre opera transbordamentos. Nas palavras de Callon (1998, p.18), “qualquer enquadramento é necessariamente sujeito ao transbordamento” ou, em outras palavras, nunca serão totalmente inclusivos.

Esta proximidade dos Agentes de Saúde com a população, inclusive induzida por lei, pode se mostrar interessante no que se refere às atividades de saúde, visto que o conhecimento e vivência da realidade da comunidade local facilitam a prevenção, o

contato amistoso e as táticas de convencimento frequentemente usadas para levar cidadãos ao tratamento etc. Esses profissionais são reconhecidos pela população e agem como uma espécie de zeladores da saúde, estando presentes nas ruas e nas casas, circulando diariamente pelo bairro. Por exemplo, o município de Pirai é reconhecido, inclusive, pela boa qualidade da gestão de saúde, o que parece se refletir no trabalho dos agentes que deixam transparecer certo orgulho quando falam de sua função.<sup>73</sup>

O que é vantagem para o programa de saúde, deve ser mais relativizado quando o assunto é o Bolsa Família. Para a população de baixa renda, o PBF representa a possibilidade de uma renda extra para as famílias. Fazendo-se uma relação direta, os Agentes Municipais de Saúde passam a ser identificados por grande parte da comunidade como os responsáveis pela distribuição dessa possibilidade de renda e cobrados por isso. Esse tipo de relação, que envolve dinheiro, tende a ser incomparavelmente mais conflituosa que a relação baseada na oferta de serviços de saúde e prevenção, onde o retorno para os assistidos não é financeiro. Sobre esse tipo de relação conflituosa, a resposta dos profissionais entrevistados é uníssona, apontando o envolvimento no cadastramento do Bolsa Família como uma atividade indesejada.

Os relatos a seguir foram extraídos de entrevistas com Agentes de Saúde e ressaltam, nas palavras das próprias profissionais, o desconforto sobre o tema. Uma delas explica em tom de reclamação:

O difícil não é nem fazer o cadastro, porque a gente sabe, a gente já conhece as pessoas. O problema é depois! Quando essa pessoa passa a receber, porque vai receber por, vamos dizer, dois anos. Aí vem a atualização [cadastral], e quem faz é a gente também. [...] Hoje você está desempregado, você recebeu esse benefício, quando faz a atualização, você já está empregado, já está em outra situação. *Aí, ou perde, ou diminui esse benefício. Na visão das pessoas foi a gente que tirou o benefício. Então, isso é o lado ruim!* E o outro também, quando você faz o cadastro, e você não tem um retorno, e demora, e demora, aí o paciente diz: “fulano já recebeu, que se cadastrou junto comigo e o meu nada!”. Entendeu? *Aí, isso reflete na gente. Não reflete lá no [coordenador], lá em Brasília, entendeu?* O que a gente orienta quando isso acontece? “Liga pra Secretaria, o [coordenador] passa a informação”. “Olha, o teu ficou acima da renda”, ou “o teu tem documento pendente”. A gente chega até a dar o 0800 lá de Brasília, “fala direto lá pra ver se aconteceu alguma coisa, se tá tudo

---

<sup>73</sup> No ano de 2008, por exemplo, a gestão de saúde pública do município ganhou dois prêmios do Tribunal de Contas do Estado, conforme noticiado em <[http://www.pirai.rj.gov.br/web/page/noticias\\_detail.asp?cod=224](http://www.pirai.rj.gov.br/web/page/noticias_detail.asp?cod=224)>. Acesso em 17 jan. 2010.

certinho”. Então, isso é uma coisa que a gente tem muita dificuldade, que reflete na gente uma coisa muito ruim. (ROSA, 2009, grifo nosso)

Outra Agente de Saúde também desabafa dizendo que, quando as pessoas ficam sabendo que estão fora do critério,

muitos aceitam, outros fingem que aceitam. Falam que aceitam, mas vão lá na secretaria falar. Lá é até melhor, que eles vão, falam logo com o [coordenador]. Mas a maioria não aceita. São poucos que aceitam. [...] *Eles acham que a gente manipula o dinheiro público. Aí, a gente explica que não é a gente: “A nossa obrigação é fazer o cadastro, mandar para Pirai, e eles enviarem para Brasília. Aí, a partir desse momento, é lá. Fez o cadastro, mandou para Pirai, o [coordenador] digitou, é Brasília [...] E eles não entendem. É onde começam as brigas. Por isso que todos os agentes hoje têm pavor do Bolsa Família (!) [...] Aí, cortam o Bolsa Família. Mês passado houve várias, por que a renda já passou<sup>74</sup>. Aí, eles vêm aqui brigar. Acham que a gente é que é responsável, que a gente cortou porque quis, porque tem picuinha com a família, mas na realidade não é. Porque agora a renda deles já ultrapassou o valor e tem que cortar.* (MARGARIDA, 2009, grifo nosso)

Do mês de novembro até dezembro de 2009, a quantidade de famílias na folha de pagamento do município de Pirai diminuiu de 1.127 (Figura 19) para 1.001 (Figura 27). Excluindo-se a possibilidade de bloqueios e suspensões, o número sugere um decréscimo de beneficiários, o que é atribuído à revisão cadastral iniciada em fevereiro de 2009 e que teve fim no dia 31 de outubro (BOLSA FAMÍLIA INFORMA, 2009b). Essa fase de atualização cadastral, além de ser uma época de intenso trabalho de todo o pessoal envolvido com o CadÚnico, é também um período de embaraços para os Agentes de Saúde, porque têm de se esquivar dos aborrecidos, o que nem sempre é possível.

Há profissionais que chegam a fazer uma relação direta entre o envolvimento dos Agentes no cadastramento para o CadÚnico e o prejuízo às atividades da área de saúde.

Por exemplo, a pessoa que perdeu o benefício. A gente trata bem, e tal. Aí, acha que a culpa é sua, já não te trata mais da mesma maneira, não te aceita, entendeu? Fica aquela cobrança. Então, isso reflete no serviço da gente. [...] Atrapalha... Tem pessoas que dizem assim: “Foi

---

<sup>74</sup> Referindo-se à atualização cadastral que obrigou a revisão dos dados de quase todos os beneficiários, modificando a classificação de muitas famílias. A validade do cadastro é de dois anos. Caso não seja atualizado, o benefício é bloqueado, suspenso e pode vir a ser cortado.

você que fez tudo para bloquear”. [...] Já teve esse tipo de problema. [...] De não aceitar a visita, de não querer que a gente fosse lá fazer a visita. Já tive esse tipo de problem... Eu não, um menina aqui...<sup>75</sup>  
(ROSA, 2009)



Consulta benefícios - por município		04.01.05-2	
Município:	PIRAÍ/RJ	Programa social:	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
Folha de pagamento:	12/2009		
Qtde. famílias atendidas	Download		
1.001			

VOLTAR 

Figura 27. Relatório do SIBEC de domicílios de Pirajá beneficiados pelo PBF em dezembro de 2009.<sup>76</sup>

Fruto não só dessas questões, como também, provavelmente, de ações da Secretaria de Saúde em conjunto com a Secretaria de Ação Social, existe um movimento interno na Prefeitura de Pirajá, ainda incipiente, de se repassar as atividades do Bolsa Família para a Secretaria de Ação Social. Segundo o coordenador do PBF no município, o atendimento feito pelos assistentes sociais seria uma mudança desejada, já que teriam, em tese, mais preparo específico.

#### 2.4.5 A classificação performando o cadastro

Todas as questões anteriores, sejam os critérios de inclusão e as distorções que geram, sejam as dificuldades de se lidar com a questão da informalidade, ou o fato de tanto profissionais da saúde quanto população não passarem imunes ao cadastramento, trazem consequências também para o próprio cadastro. Como em um complexo de muitas vias, pode-se dizer que as relações que permeiam o cadastramento acabam por

<sup>75</sup> Outro exemplo curioso de relato em que o entrevistado insiste em atribuir a experiência a um colega. Os problemas só acontecem com os outros...

<sup>76</sup> A consulta de beneficiário por município do SIBEC está disponível em <[https://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp)>. Acesso em 13 jan. 2010.



desenhar, na prática, um novo cadastro, da mesma forma como o cadastro, sua existência, seu uso e a classificação que se opera nele e a partir dele também desenham novas relações entre os diversos atores em cena, como se tentou evidenciar. Na linguagem de John Law (1999), a prática, o emaranhado de relações, *performam* o cadastro.

Relembrando o teor da lei de criação do CadÚnico, este é um instrumento de “identificação e caracterização das famílias brasileiras de baixa renda”, famílias estas entendidas como as de renda *per capita* de até meio salário mínimo ou com renda total de até três salários mínimos. Entende-se daí que o CadÚnico não foi criado para servir apenas aos propósitos do Bolsa Família. Intenta-se por meio dele desenhar um retrato das famílias de baixa renda, um mapa dos pobres. Entretanto, este intento, na prática, toma desenhos específicos, não tão puros como os declarados. Se considerada a prática do cadastramento de forma mais ampla, o que se consegue com o CadÚnico é um outro tipo de mapa, pelo menos em Piraí.

Conforme já adiantado, devido às inúmeras pressões sofridas pelos Agentes Comunitários de Saúde durante a atividade de cadastro, e mais ainda no pós-cadastro, estes desenvolveram diversas estratégias de defesa para se desviarem das cobranças dos cadastrados. Uma dessas estratégias se apóia no uso da calculadora, um verdadeiro instrumento de convencimento, parte do *kit* de cadastramento e sobrevivência do agente de saúde de Piraí. Embora não exista um *kit* formal, a não ser o próprio caderno de formulários, verificou-se durante as entrevistas e acompanhando as atividades de cadastro em Piraí, que a calculadora ou o telefone celular usado como tal sempre estavam presentes, fazendo, na prática, parte dos itens que o agente de saúde utiliza para realizar o cadastramento. A calculadora virou uma aliada dos agentes de saúde. Para esquivarem-se das consequências indesejáveis do cadastro, acabaram por fazer uma acomodação providencial, um desvio do público alvo do CadÚnico, cadastrando somente as famílias que a calculadora mostra viáveis, ou seja, as com alta probabilidade de serem contempladas no PBF e, no máximo, as famílias daqueles que insistem muito, conforme relatos de duas profissionais:

Para cadastrar, a gente tem que saber as condições da pessoa. Quando a gente faz a visita, já sabe mais ou menos se a pessoa tem condições de entrar ou não. Aí, a gente já avisa a pessoa: “O seu marido ganha quanto?”. “Ah, ganha 500”. “E você, tem filho na escola?”. *Aí divide pelo número de pessoas e tem que dar “xis”. Se não dá, a gente faz*

*até a continha com ele. Se não der, se ultrapassar, aí não tem nem chance, pode até fazer, mas não vai receber. Aí, ela pega e desiste. E quando vem para atualizar, aí a gente já informa. “Antes você não tava trabalhando, o seu marido já está ganhando tanto.” [...] Para dar chance a outros que estão na espera. (ROSA, 2009, grifo nosso)*

*Aí, quando a pessoa insiste muito, a gente faz o cadastro. Eu já aviso. [...] Eu peço o contracheque, explico como funciona o Bolsa Família, que é a renda total da família, e por indivíduo não pode passar de R\$ 140,00. “Ah, tá...”. Eu fui, conversei. Ultrapassou? Eu vou, explico pra ela: “eu vou fazer, mas o ministério preconiza isso, eu vou fazer mas você não vai passar...” aí, “não, eu quero que faça, eu quero que faça...”. Aí, eu faço o cadastro, mando para Piraí, mando um relatório, que orientei a família, que a renda ultrapassou, mas mesmo assim ele quis. Aí, vem a comissão, que tem em Piraí, fazer uma visita para eles aqui, explicar melhor, já que ela não entendeu, que eu expliquei, mas ela persistiu, para ela não ficar naquela esperança de que “eu vou receber”, né? (MARGARIDA, 2009, grifo nosso)*

Os depoimentos reforçam que os cadastradores preferem não fazer o cadastro de famílias quando a calculadora mostra que não vão passar nos critérios do Bolsa Família. Mais ainda, insistem com os solicitantes que não adianta fazer o cadastro. Segundo esta prática, o universo de cadastros de Piraí, que é um dos municípios exemplares com relação à gestão do CadÚnico, mais se aproxima de um mapa das famílias de baixa renda do município que são candidatas potenciais a receber, que recebem ou já receberam o benefício do Programa Bolsa Família e não o universo das famílias de baixa renda do município como pretendido pela lei do CadÚnico.

Após analisar várias interações práticas, é possível afirmar que o CadÚnico, pelo menos para Piraí, oferece resultados diferentes do previsto pela sua lei de criação, por isso, deve ser usado com ressalvas, se o universo pretendido for o de “famílias de baixa renda”. Neste sentido, é possível arriscar que o banco de dados está mais para um “Cadastro do Bolsa Família” que para um “Cadastro Único *Para Programas Sociais* do Governo Federal”.

Tendo sido relatada essa situação durante entrevista com a coordenadora-geral do CadÚnico da Senarc, a mesma comentou que

*isso que acontece lá [em Piraí], pode acontecer, mas toda a nossa orientação é no sentido de que tem que incluir [todas as famílias de baixa renda], porque, inclusive, no decreto do Cadastro, se o município tiver outros programas, ele pode incluir, também acima da renda do perfil do Cadastro que é meio salário mínimo ou três para a política habitacional, que também foi um link que a gente fez com o*

Ministério das Cidades. Então, a gente vem trabalhando para que todo mundo use o Cadastro como fonte, para evitar exatamente o paralelismo, o que é andar na contramão, e também a vinculação só com o Bolsa Família. Por isso que a gente está fazendo esse trabalho com os municípios, para eles entenderem a potencialidade do Cadastro Único dentro do seu município. Ele é fundamental para você elaborar um diagnóstico social e pensar todas as políticas públicas, sejam as de transferência de renda ou não. É habitação, é saneamento... Você tem que saber onde está a sua população mais vulnerável para canalizar os recursos e os programas. Agora, é um trabalho que não tem fim. (VIEIRA, 2010)

Ainda que muitas articulações estejam sendo tecidas no sentido de associar o Cadastro com os pobres de forma que se tornem indissociáveis, vê-se, a partir dos relatos colhidos, quão lenta e negociada é a construção dessas articulações. Quanto investimento e esforço, na prática, são necessários para tentar fazer do CadÚnico, de fato, um ponto de passagem obrigatória quando o assunto é a população pobre do Brasil! Enquanto as articulações com outros ministérios e órgãos públicos levam o CadÚnico a se tornar mais obrigatório, estabelecendo-o ainda mais, outras (des)articulações, que poderiam ser reputadas como de menor importância por estarem situadas no âmbito local, mais operacionais, como a simples incorporação da calculadora como item (quase) obrigatório para a entrevista, *performam* o cadastro, fazendo na prática um CadÚnico ainda muito mais ligado ao Bolsa Família que necessariamente aos pobres em geral.

#### 2.4.6 Consequências da descentralização das bases de dados do CadÚnico

O CadÚnico possui, conforme descrito anteriormente, uma base de dados nacional consolidada, sob operação da Caixa, alimentada pelas várias bases locais que, em cada município, são mantidas nos seus Aplicativos Off-line. Como já adiantado em seção anterior, o CadÚnico foi desenvolvido dessa maneira principalmente por causa da situação precária de acesso à Internet por muitos municípios.

A questão de acesso precário à Internet devido aos serviços de qualidade duvidosa prestados pelas operadoras privadas, cada vez mais monopolistas, e às dificuldades encontradas pelo governo para levar banda larga a locais não desejados pela iniciativa privada, é hoje um entrave para projetos governamentais que passam ou estão fundados no uso da tecnologia IP. Como reflexo desses embates com as operadoras, rumores no mercado e movimentações políticas que se arrastam há anos

culminaram em anúncio do Governo Federal, em 04/05/2010, reativando a Telebrás, antiga holding de telecomunicações do período de monopólio estatal, para atuar no ramo de banda larga voltada principalmente, mas não exclusivamente, para projetos do governo. De acordo com fato relevante enviado à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Telebrás atuará como gestora do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), um plano visando à democratização da banda larga. A rede da Telebrás utilizaria fibras ópticas da Petrobrás e de outras estatais. Cogita-se ainda utilizar a rede de 16 mil quilômetros de fibras integradas às redes de transmissão de energia elétrica da Eletronet, uma empresa que tem a Eletrobras como uma de suas controladoras, mas que está em processo de falência e com dívidas na faixa de 600 milhões de reais. O assunto é muito polêmico porque vai de encontro ao interesse das empresas de telecomunicações privadas, que abocanham mais de 3,5 bilhões de reais por ano dos cofres públicos como pagamentos por serviços de banda larga. Há também muitas questões de ordem jurídica e política envolvidas. O Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTelebrasil), em nota à imprensa sobre a reativação da Telebrás e seu papel no PNBL, reclama que a entrada da estatal fere os direitos adquiridos de suas associadas, conquistados a partir de investimentos durante os últimos doze anos. Advoga ainda que uma das formas alternativas de realizar a democratização deveria ser através da diminuição de impostos que chega a 60% do preço final dos serviços. O desfecho para a mixórdia parece ainda estar longe, mas o governo provavelmente aposta no peso de suas contas para alavancar o setor e triplicar o acesso à banda larga até 2014.<sup>77</sup>

Devido a esta dificuldade, muito maior na época em que o CadÚnico foi criado, sua arquitetura até a versão 6 (atualmente em uso), possibilita que o município trabalhe sem estar conectado à uma base central, prescindindo de um acesso contínuo ou, em casos mais extremos, evitando a necessidade de acesso à Internet pela prefeitura local e transferindo essa responsabilidade para a agência da Caixa no município. Nestes casos, a agência da Caixa funciona como uma espécie de *proxy* (procurador), enviando o arquivo com os domicílios extraídos e recebendo o arquivo retorno.

---

<sup>77</sup> Para mais informações consultar <<http://www.valoronline.com.br/?online/brasil/5/5754216/3/projeto-polemico-recria-telebras-como-redede-banda-larga>>, <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/200904\\_08/not\\_imp351627.0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/200904_08/not_imp351627.0.php)> e <<http://www.eletronet.com/>>. Acessos em 16 fev. 2010 e <<http://www.sinditelebrasil.org.br>> e <<http://convergenciadigital.uol.com.br>>. Acessos em 06 maio 2010.

A estrutura descentralizada traz diversas consequências para o desenho da solução de banco de dados, para a gestão e consolidação dos dados e, curiosamente, para os beneficiários do Bolsa Família.

Um desses efeitos da descentralização das bases de dados é que uma pessoa pode receber dois ou mais NIS. Como não se pode verificar a consistência do registro local com os registros nacionais em tempo de cadastro, um erro, por exemplo, em um nome, data de nascimento, documento ou cidade de nascimento<sup>78</sup>, durante a digitação de um membro de um domicílio, pode fazer a Caixa gerar um novo NIS para a mesma pessoa. Isso é curioso porque se espera que um Número de *Identificação* de fato identifique, ou seja, distinga individualmente, de forma única, cada pessoa. Mas como isso acontece? Toda essa questão de duplicidade se dá porque o NIS só pode ser atribuído por uma base centralizada, capaz de consolidar todos os registros e identificá-los com essa chave primária, o NIS. Uma base local não tem como possibilitar a identificação dos registros nacionais e precisa, então, de uma chave primária local, temporária. Essa chave local, no caso do Aplicativo Off-line, é uma chave composta por mais de um campo, que utiliza para sua formação o nome completo, a data de nascimento, número dos documentos, dentre outros.

Quando a duplicidade de NIS se dá com um responsável familiar, um novo cartão magnético é gerado, com novos nome e NIS, o que às vezes gera confusão para o beneficiário.

Outra consequência da descentralização diz respeito aos problemas de multiplicidade cadastral. A estrutura descentralizada, de consolidação posterior, possibilita que haja, por exemplo, o cadastro de pessoas de uma mesma família em mais de uma base de dados local. No caso de mudança de família para outro município, por exemplo, a descentralização exige cuidado especial e comunicação entre os gestores municipais, tendo em vista que, geralmente, a família ainda está cadastrada no município de origem. Caso se faça um novo cadastro dessa família sem o devido tratamento, uma rotina automática identifica uma multiplicidade de cadastro e, caso o benefício do Bolsa Família esteja sendo recebido, é bloqueado até que se solucione a questão. A mudança de município é um procedimento complexo que adquire, na prática, contornos bastante sinuosos porque envolve muitas pessoas em ações que devem ser

---

<sup>78</sup> Estes são alguns dos campos chave.

sincronizadas para que tudo funcione de acordo e o resultado seja positivo. Dada sua complexidade, o Manual de Gestão de Benefícios do Bolsa Família (MDS, 2008?) dedica um tópico específico para tratar a questão (7.3).

Segundo este Manual, a família deve informar à prefeitura do município de destino que se mudou e que quer manter o benefício. A prefeitura do destino deve providenciar o cadastro imediato em sua base, seguindo rigorosamente as mesmas informações cadastradas do município de origem para que as pessoas não sejam entendidas como novos cadastros. Se assim for feito, a base nacional interpreta adequadamente a mudança e faz a transferência da família e do benefício de um município para o outro. A prefeitura de origem não deve excluir o cadastro, que é tratado em rotinas automáticas.

A despeito do que se prevê nos manuais, a prática nem sempre segue os ritos, gerando situações desastrosas, principalmente para os beneficiários. O caso a seguir mostra uma mudança de município que não fluíu como previsto e gerou multiplicidade cadastral com duplicidade de pagamento, inclusive.

Uma família mudou-se de Rio Claro para Pirai. Já no novo município, procuraram um Posto de Saúde da Família informando que queriam se cadastrar no Bolsa Família. Por falta de informação específica sobre o procedimento de mudança ou, o que é mais provável, por que a família não informou que já estava cadastrada em outro município<sup>79</sup>, foi realizado um cadastro inicial, com formulários novos e, portanto, com novo código domiciliar. O cadastramento seguiu o fluxo normal e o domicílio foi incluído na base local de Pirai, extraído e enviado para a base nacional.

Porque a família se enquadrava nos critérios, foi incluída no Bolsa Família e o benefício concedido e liberado (houve pagamento), conforme é possível verificar nas primeiras linhas (de baixo para cima) do histórico do responsável familiar no SIBEC (para o NIS cadastrado em Pirai), reproduzido na Figura 28.

No mesmo mês em que recebeu o benefício por Pirai, rotinas de verificação apontaram que membros daquela família já estavam cadastrados em outro município, e a base local de Pirai recebeu, por meio de um arquivo retorno, um alerta para aquele domicílio, conforme se pode verificar na Figura 29. As rotinas de verificação de consistência, no entanto, não apontaram o responsável familiar na multiplicidade,

---

<sup>79</sup> Alguns não informam que estão cadastrados em outro município na esperança (para usar uma expressão amena) de receberem o benefício nos dois municípios.

porque este foi cadastrado com algum dado diferente dos dados do município de origem.



Figura 28. Histórico no SIBEC do responsável familiar para o NIS cadastrado em Piraí. (Consulta realizada em 16/10/2009).

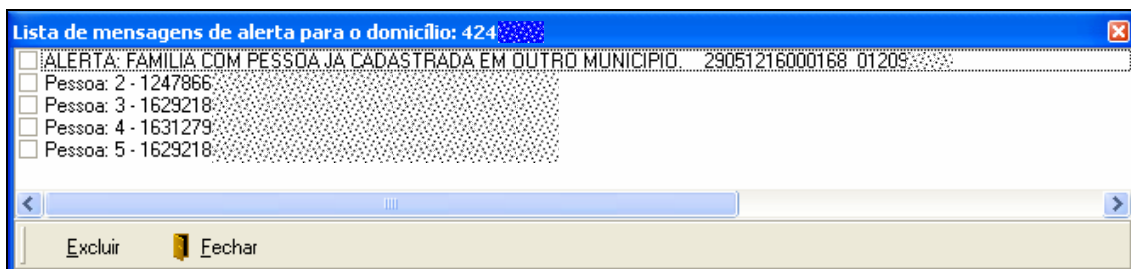


Figura 29. Detalhe do Aplicativo Off-line exibindo mensagem de alerta para o domicílio cadastrado.

Quando é identificada uma multiplicidade, o benefício do domicílio é bloqueado para forçar que os envolvidos procurem regularizar sua situação. Na Figura 30, que reproduz o extrato do SIBEC com o histórico de ações referentes ao responsável pela família (para o NIS cadastrado em Rio Claro), é possível verificar o bloqueio do benefício no município de origem, feito por meio de rotina automática, identificada no relatório como MANUT BACH.

SIBEC - Sistema de Benefícios ao Cidadão

CAIXA

Consulta benefício - por beneficiário 04.01.03-5

NIS ativo: 1664182 NIS informado: 1664182 270-PETI:NAO

Beneficiário: Mãe: Programa social: TIPO de benefício: VARIÁVEL

NIS: 1664182 Data de nascimento: 05/11/1979 Município/UF: RIO CLARO/RJ

Situação	Data / hora da situação	Motivo	Justificativa	Usuário/rotina
BLOQUEADO	12/08/2009 19:39	REPERC DE ALTERAÇÃO CADASTRAL - MULTIPLICIDADE CADASTRAL		MANUT BATCH
LIBERADO	12/04/2006 17:23			BECPB903
CONCEDIDO	01/04/2006 22:22			BECPB901

RELATÓRIO VOLTAR ?

Figura 30. Histórico no SIBEC do responsável familiar para o NIS cadastrado em Rio Claro. (Consulta realizada em 16/10/2009).

Ao receberem o alerta de multiplicidade, os gestores de Piráí devolveram os formulários de cadastro para o Posto de Saúde da Família de Piráí que havia colhido as informações da família. Este solicitou que a família fosse a Rio Claro e trouxesse um extrato do CadÚnico do município de origem<sup>80</sup> com as informações lá constantes, como sugere o Manual, para que o cadastramento da família fosse refeito com os dados iguais aos da base de origem e se processasse a mudança da família. A prefeitura de Piráí cancelou o cadastro anterior, o que gerou o cancelamento do benefício indevido, conforme se vê na Figura 28 (última linha de situação, de baixo para cima), e se pode confirmar através de pesquisa mais atual para o mesmo NIS (Figura 31), que mostra que não há mais benefício associado ao NIS que foi gerado indevidamente.

<sup>80</sup> Quando é possível, os gestores procuram comunicar-se por telefone ou e-mail, entretanto, em alguns municípios até isso é difícil, porque alguns não têm e-mails, outros também não têm facilidade de encontrar o gestor do outro município e repassam o ônus para o beneficiário que, no geral, tem menos recurso ainda.



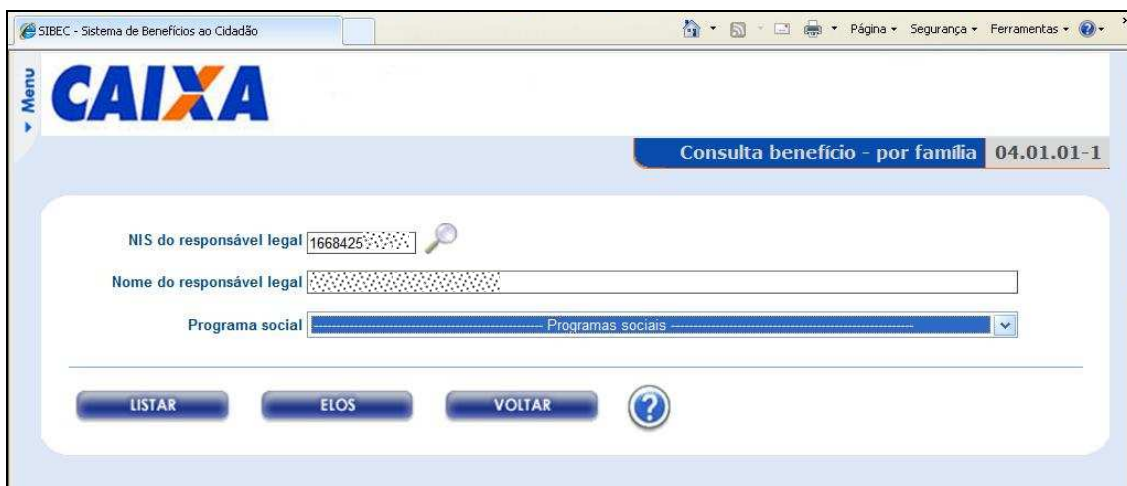


Figura 31. Tela do SIBEC mostrando que a combo box “Programa social” não exibe opções para o NIS informado. (Consulta realizada em 20/02/2010).

Ao receber as informações por meio do extrato do CadÚnico de Rio Claro, um novo cadastro foi feito mantendo todas as informações do cadastro do município de origem. Só então se processou adequadamente a transferência do domicílio para o município de Piraí. Por meio dos relatórios do SIBEC, reproduzidos nas Figuras 32 e 33, pode-se verificar que o domicílio tem benefício liberado (em 20/02/2010) e que o responsável familiar voltou a utilizar o NIS inicial (1664182xxxx).



Figura 32. Tela de histórico do SIBEC exibindo situação da família. (Consulta realizada em 20/02/2010).

Menu **CAIXA**

Consulta benefício - por família 04.01.01-3

NIS ativo: 1664182 NIS informado: 1664182

Programa social: PROGRAMA BOLSA FAMILIA Responsável legal: LIBERADO

Data de nascimento: 05/11/1979 Situação da família: LIBERADO

Benefício								
	Número	Tipo	Data da revisão cadastral	Valor (R\$)	Situação	Data situação	Motivo	Município/UF
	073153642	BASICO		68,00	CANCELADO	20/10/2009	CADASTRO EXCLUIDO DA BASE NACIONAL DO CADUNICO	RIO CLARO/RJ
	073379752	BASICO		68,00	CANCELADO	05/09/2009	GERACAO INDEVIDA	RIO CLARO/RJ
	074755860	BASICO	30/06/2011	68,00	LIBERADO	07/11/2009		PIRAI/RJ
	052562951	VARIAVEL		66,00	CANCELADO	20/10/2009	CADASTRO EXCLUIDO DA BASE NACIONAL DO CADUNICO	RIO CLARO/RJ
	072558002	VARIAVEL	30/06/0000	0,00	CANCELADO	30/08/2009	CANCELAMENTO DE TODOS OS BENEFICIARIOS VARIAVEIS	PIRAI/RJ
	074522181	VARIAVEL	30/06/2011	66,00	LIBERADO	07/11/2009		PIRAI/RJ

RELATÓRIO    INFORMAÇÕES DE CARTÃO E SENHA    VOLTAR    ?

Figura 33. Tela de histórico do SIBEC exibindo informações já consolidadas para o domicílio, inclusive com as mudanças entre municípios. (Consulta realizada em 22/02/2010).

A questão da descentralização dos dados não é uma questão “só e puramente tecnológica”. O que é técnico é também social, sendo essas dimensões inseparáveis na prática. A tecnociência pode ser analisada com base no que Latour (2000) chama de *tecnograma* e *sociograma*. O *tecnograma* é um traçado que considera *a que* o fato ou artefato está ligado. O *sociograma*, por sua vez, considera *a quem* está ligado. O *tecnograma* é o traçado de associações entre as coisas e o artefato ou fato tecnocientífico, o *sociograma*, o mapa das relações entre este e as pessoas. Estes traçados estão sempre mudando enquanto o fato ou artefato está se consolidando e há uma interdependência entre eles de forma que um não é modificado sem que o outro o seja. Nas palavras de Latour (2000, p. 231), “cada modificação em um sistema de alianças é visível no outro. Cada alteração no tecnograma é feita para superar uma limitação no sociograma, ou vice-versa”. Em outras palavras, para manter *interessados* atores humanos são necessárias alianças com atores não humanos, ou vice-versa. Por exemplo, o descontentamento de consumidores potenciais de um sistema de informática pode provocar alterações no seu projeto original, agregando-lhe funcionalidades, ou, no

sentido inverso, a retirada de certas funcionalidades de um sistema por questões econômicas pode excluir muitos de seus pretendentes a consumidores. Este conceito evidencia uma constante dinâmica dos fatos e artefatos tecnológicos, que são frutos de negociações entre os atores, humanos e não humanos, que constroem e são construídos enquanto o fato ou artefato se consolida.

No caso em questão, do CadÚnico, pode-se verificar essa dinâmica no que diz respeito à questão da centralização da base de dados. A limitação de acesso de muitas prefeituras à Internet era uma realidade incontornável, à época da concepção do CadÚnico, por questões já exploradas anteriormente referentes ao serviço de banda larga ineficiente ou inexistente em muitas localidades. A dificuldade em *interessar* essas prefeituras no CadÚnico (*sociograma*) foi superada pela arquitetura de um banco de dados descentralizado (*tecnograma*). Entretanto, o banco de dados descentralizado (*tecnograma*) é de operação complexa, o que cria outras limitações no *sociograma*, exigindo treinamento específico, uma rígida atenção aos processos e troca de informações entre gestores municipais, não cobertas pelas ferramentas, para que as ações ocorram de forma adequada e o fluxo de informações não seja quebrado, o que às vezes faz com que o CadÚnico seja menos estável, menos caixa-preta (LATOURE, 2000), ou ainda, menos próximo de uma II (BOWKER; STAR, 2007). Dadas essas limitações cada vez mais evidentes no *sociograma*, que geram insatisfações, reclamações e podem ameaçar as alianças com as prefeituras, fazendo-as menos *interessadas*, a nova versão do CadÚnico (versão 7) foi construída com uma arquitetura de base de dados centralizada. É uma nova alteração no *tecnograma* para superar as limitações no *sociograma*.

## **2.5 Quando “as coisas dão errado”: as auditorias e possibilidades de recurso**

Há várias formas das “coisas darem errado” no Programa Bolsa Família e no cadastramento do CadÚnico. Quando isto acontece, as consequências indesejadas recaem principalmente sobre o cidadão pobre. Uma possibilidade de erro é a fraude ou engano, tendo como consequência um benefício pago indevidamente a uma família, tomando o lugar de outra devidamente enquadrada nos critérios. Para este tipo de erro, os meios existentes no Programa para averiguá-lo e saná-lo são as *auditorias*. Outra forma de erro é quando uma família é penalizada indevidamente ou justificadamente.

Para este tipo de erro, os meios para se reclamar a correção da situação e fazer a reversão da penalidade são os *recursos*.

### 2.5.1 As auditorias

As auditorias do CadÚnico e Bolsa Família são oportunidades de realizar encontros entre bancos de dados. As auditorias conduzidas pela Senarc/MDS, CGU e TCU confrontam os dados do CadÚnico com dados de vários outros bancos de diversas fontes, geralmente de controle do próprio Estado e de responsabilidade de vários ministérios. A iniciativa tem o objetivo de averiguar os registros do CadÚnico, já que pode pairar suspeita sobre as informações auto-declaradas pelas famílias. Entretanto, mesmo que a suspeita neste caso seja dirigida aos registros do CadÚnico, o resultado desse encontro de dados pode ser também o questionamento de informações dos outros bancos de dados. Diante de situações conflitantes, pode surgir a pergunta de em qual dado confiar, se no dado proveniente do CadÚnico ou no de outro banco.

Sobre este confronto dos dados de diversos bancos com os do CadÚnico, Ana Vieira (2010) explica que, quando o MDS começou a fazer as auditorias, “descobriu que no Pronaf usavam as pessoas para se obter crédito, e a pessoa era pobre mesmo”. Em outras palavras, usavam pessoas pobres como “laranjas” para fazer financiamentos do Pronaf. Pessoas pobres eram usadas ou se prestavam para que outras pessoas não identificadas fossem beneficiadas. Neste sentido, a coordenadora-geral do CadÚnico pergunta: “Com um banco que é tão criterioso, como é que a pessoa consegue um negócio assim?” (VIEIRA, 2010).

Em Vassouras, uma das pessoas que trabalha na gestão do Bolsa Família e CadÚnico confirma que há naquele município vários casos com esse padrão. Para receber os empréstimos do Pronaf, a pessoa que desenvolve atividade rural deve comprovar uma renda mensal muito maior que a renda declarada no cadastro do MDS. Como fruto dessas auditorias, o que se verifica em alguns casos é que, de fato, ou usaram indevidamente o nome de alguém cadastrado no CadÚnico para se obter crédito do Pronaf, ou a pessoa “emprestou” seu nome para que outro recebesse o financiamento.

Esta servidora de Vassouras relata um caso onde uma família beneficiária do BPF perdeu o benefício, mesmo estando necessitada, porque o marido da responsável

familiar teria retirado empréstimo do Pronaf. Durante a averiguação, a responsável familiar contou que o seu marido foi “convencido” a pegar o empréstimo para o patrão, dono das terras onde moram. Como, de fato, o empréstimo tinha sido pego pelo membro da família beneficiária do PBF, com seus documentos e com declaração de renda diferente da informada no CadÚnico, o município, após a auditoria, alterou a renda neste cadastro e a família teve o benefício cancelado por meio da repercussão das informações cadastrais. Ou seja, como a renda mudou para além do critério do Bolsa Família, a família foi retirada do Programa.

Se o caso fosse analisado com outro olhar, talvez a família pudesse ter sido preservada no Programa já que, de fato, continuava se enquadrando nos critérios do PBF, embora tivesse sido envolvida, provavelmente de forma consciente, mas involuntariamente, na irregularidade. É certo que não seria coisa fácil de se conseguir, porque envolveria outras instituições como o poder judiciário ou, quem sabe, o Ministério Público, e muito provavelmente a família prejudicada não se daria ao trabalho de apresentar depoimento contra o patrão.

Quando perguntada sobre essa possibilidade, a servidora explicou, embora sem apresentar nenhum documento:

Nós enviamos os formulários [de recurso], colocamos a alegação da família, que o empréstimo foi feito para o patrão, e tudo, mas infelizmente [o benefício] não retornou. Porque o Pronaf foi tirado no nome da pessoa, então não retornaram com o benefício. Essa senhora uma vez falou pra mim: “Ah, então o meu patrão tinha que me passar esse dinheiro que eu perdi”. Não tem como obrigar o patrão dela a dar o dinheiro que ela recebia do Bolsa Família, foi o marido que tirou o empréstimo. Foi o marido que tirou, a responsável era a mulher, mas como ele estava cadastrado, deu nisso, repercutiu. Uma família com 8 crianças! (DÁLIA, 2009)

A servidora de Vassouras fala como se o município não tivesse responsabilidade no cancelamento do benefício, mas acontece que só houve o cancelamento porque se confirmou a alteração da renda familiar a despeito do depoimento da família. Neste caso “as coisas deram errado” para a família, ao ponto de perder o benefício.

É um exemplo interessante de como o encontro de dados não deve ser tomado de forma fria, sem uma análise mais atenta da situação das pessoas. Como a própria

coordenadora-geral do CadÚnico sinalizou: em que dado se deve confiar? Em qual deles deve-se presumir que está a melhor representação da realidade? Mais uma vez, seguindo Latour, qual deles resiste? Como nenhum dos dados tem o privilégio da certeza, o MDS obriga a realização da visita domiciliar para que se faça uma averiguação cuidadosa. Neste caso deveria ter havido este entendimento. O dado que deveria resistir é o que faz a melhor conexão com a família, é o que não quebra a cadeia de transformações da pessoa ao código. De fato, a renda da família continuou a mesma, embora houvesse uma questão legal a ser tratada em outra esfera.

Perguntada sobre o caso, a coordenadora-geral do CadÚnico frisou que para situações como estas, encontradas nas auditorias, o MDS orienta que não deve haver cancelamento do benefício.

Porque se o município confirmou a renda daquela pessoa [como baixa], nós mantivemos o benefício e aí a gente mandou isso para o MDA [Ministério da Agricultura] para apurar, porque aí é uma questão lá do MDA com o banco. Como é que ele concedeu um crédito para uma pessoa que não tem condições? Os bancos são tão chatos com isso, como é que aconteceu um negócio desses? Mas, não foi cancelado o benefício, entendeu? Por que a gente sabe disso! Esse negócio do Pronaf foi exatamente a primeira coisa que aconteceu, da gente descobrir que isso daí estava sendo muito usado. (VIEIRA, 2010)

De forma contrária à posição da Senarc, a servidora de Vassouras explica, conforme a transcrição já apresentada, que a alteração “repercutiu” (jargão do CadÚnico, indicando que uma mudança no cadastro, provocou mudança no benefício), confirmando que a renda familiar no CadÚnico *não* foi mantida como auto-declarada pela família. Ou seja, considerou-se que o dado do Pronaf era indiscutível e tinha primazia sobre o do CadÚnico. Tomados como inquestionáveis, os dados do Pronaf foram feitos mais reais (no sentido da resistência) que os dados do CadÚnico e a família perdeu o benefício.

Outro caso de auditoria em que o confronto entre bancos de dados mostrou-se um campo minado foi o de um ex-beneficiário do PBF em Piraí, cujo cruzamento de dados entre o CadÚnico e a base de dados do INSS apontou uma suspeita de subdeclaração de renda familiar. A auditoria do TCU <sup>81</sup> mostrou que o pai da família

---

<sup>81</sup> O relatório de auditoria do TCU em conjunto com o MDS. Mais informações na IO n° 31 (MDS, 2009), que divulgou informações específicas sobre esta auditoria.

teria, segundo informações do INSS, recebido benefício da Previdência Social à época em que também eram beneficiários do PBF. Tal benefício da Previdência não foi declarado pela família, o que alteraria o cálculo de renda *per capita* e não os teria incluído. O registro da auditoria mostrou as seguintes evidências referentes ao caso em questão<sup>82</sup>:

SISOBI:..... Não  
DATA\_OBITO: .....  
RENAVAM:..... Não  
QT\_AUTOMOVEL:..... 0  
QT\_MICRO\_ONIBUS:..... 0  
QT\_MOTO:..... 0  
QT\_CAMINHAO: ..... 0  
POLITICO:..... Não  
PREVIDENCIA:..... Sim  
SEM\_CPF\_SEM\_TITULO: Não  
BENEFICIARIO\_PBF:..... Sim  
REVISAO:..... Não  
RAIS: ..... Não

Com base no relatório de auditoria enviado pelo MDS, a saber, uma planilha com os campos acima, dentre outros, o coordenador do Programa em Pirai criou formulários para acompanhamento e realização das visitas domiciliares. Com o registro acima, foi gerado o formulário exibido na Figura 34, utilizado na entrevista com os ex-beneficiários. A entrevista se deu em dois momentos, por questões não premeditadas, já que o casal apareceu em momentos diferentes.

No primeiro momento, a responsável familiar foi ouvida e, em seguida, o esposo. Os dois responderam sem titubear que o chefe da família em momento algum recebera benefício da Previdência, que esteve trabalhando durante todo o tempo, sem afastamentos de saúde, e que não gozava de aposentadoria já que continuava trabalhando como frentista. Informado que seu nome constava no relatório do Ministério como tendo recebido benefício, o pai da família foi orientado a procurar um posto do INSS para averiguar seu histórico. A declaração da família foi registrada no formulário. Embora a família não fosse mais beneficiária, se fosse constatada uma irregularidade, a auditoria poderia ter efeito retroativo, ensejando uma ação de restituição dos valores de benefício recebidos. No entanto, a impressão que se teve da

---

<sup>82</sup> Conforme arquivo enviado pelo MDS para a Prefeitura. Os itens apresentados são parte do registro que aponta irregularidades para a família citada. Nomes, dados de endereço e números de identificação foram suprimidos.

família foi que sua declaração era verdadeira e que a suspeita ou era infundada ou se tratava de um caso de estelionato onde o nome do ex-beneficiário estava sendo usado. De qualquer forma, caso houvesse alguma ação, essa caberia ao MDS em conjunto com o Ministério da Previdência Social.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAÍ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

SUS

BOLSA Família

Famílias identificadas na Auditoria do Tribunal de Contas da União - TCU - Pirai - 2009

DOMICILIO 93462  
ENDEREÇO: Rua

R. FAMILIAR: 209091

BENEFICIARIO PBF:  Sim  Não REVISAO:  Não  Não RAIS:  Não  Não RENDA PERCAPTA: R\$ 325,41

**Questionário para pessoas identificadas na PREVIDÊNCIA**

DOMICILIO 93462

NIS 130362 Nome da pessoa

Essa pessoa ainda faz parte da família?  Sim  Não

Essa pessoa recebe benefício da Previdência Social?  Sim  Não

Tipo de benefício:  
 Aposentadoria  Auxílios  Outros  
 Pensão  BPC

SMT: Assalariado Com Carteira de Trabalho

JUSTIFICATIVA


DADOS DO RESPONSÁVEL PELA JUSTIFICATIVA  
Nome Completo

CPF ou NIS

DADOS DO ENTREVISTADOR  
Nome Completo

CPF ou NIS

QUAL A AÇÃO TOMADA SOBRE O BENEFÍCIO NO SIBEC:  
 Bloqueio  Cancelamento  Nenhuma ação

Figura 34. Exemplo de formulário para acompanhamento de auditoria de casos de recebimento de benefícios da Previdência Social. Fonte: Coordenação do Bolsa Família de Pirai.



## 2.5.2 Os recursos contra a aplicação de penalidades

Quando “as coisas dão errado” para o beneficiário do Bolsa Família, este pode apelar para o recurso, que é um processo específico, reconhecido formalmente no âmbito do PBF. Mas não foi sempre assim. Somente em 29 de setembro de 2008 é que uma portaria<sup>83</sup> regulamentou o recurso no Bolsa Família e, em 17 de dezembro do mesmo ano, uma Instrução Operacional (MDS, 2008) divulgou orientações e procedimentos para os recursos. Ou seja, embora o recurso administrativo seja um conceito estabelecido no direito, principalmente no que concerne às ações do poder público (Processo Administrativo), só foi de fato regulamentado para o PBF em 2008, mesmo o Programa tendo sido criado em 2003, ou seja, passaram-se cinco anos para que o recurso tivesse um processo específico, regulamentado e divulgado, o que faz crer que os recursos funcionavam *ad hoc*.

Por ter inúmeros contornos, a depender das situações levantadas pelos beneficiários, o MDS lançou, concomitantemente à IO que divulgou o recurso, uma funcionalidade do Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades do Bolsa Família (Sicon) chamada Recurso *Online* para tratar especificamente do registro e avaliação dos recursos. A partir dessa articulação formal e da nova funcionalidade do sistema, o recurso tornou-se mais viável no âmbito do PBF. A sistemática prevê apenas a possibilidade de recurso contra as penalidades, inclusive as já aplicadas. Ou seja, há a possibilidade de recurso para os casos de penalidades, justificado pela família, ou o que tenha motivação fundamentada do gestor, tendo em vista uma situação extrema da família, falta do próprio poder público em não prover acesso a serviços básicos ou outra questão julgada relevante pela gestão do PBF no município. A IO citada e as funcionalidades do Sicon não se aplicam a outros casos de recurso que o próprio beneficiário poderia reclamar e nem mesmo se aplica ao não beneficiário.

O ANEXO C traz um exemplo de um recurso relativo a faltas escolares, justificadas por problemas de saúde. Neste caso, a responsável familiar apresentou ao gestor do PBF de Piraí os documentos comprobatórios. O recurso foi deferido e foi revertida a advertência recebida pela família por descumprimento da condicionalidade de atendimento a minimamente 85% das aulas.

---

<sup>83</sup> art. 11 da Portaria nº 321.

O caso apresentado é simples e tem documentos de justificativa razoavelmente fáceis de serem conseguidos, mas os casos não se resumem aos deste tipo. A IO prevê recurso também para outros tipos de caso, a saber, quando há erro nas informações de condicionalidades; cadastro desatualizado; beneficiário em medida sócio-educativa (relativa ao Estatuto da Criança do Adolescente - ECA) e outros. Justamente a última opção, “outros”, é a mais complexa. Como nos advertem Bowker e Star (2007, p. 39) a respeito do que chamam de “distribuição das categorias residuais (‘não classificados nas opções anteriores’ ou ‘outros’”, os casos classificados como “‘Outros’ estão em todo lugar estruturando a ordem social”.

Para a IO que divulga o recurso, entende-se especificamente por “outros” as

situações sociais e familiares que resultam no registro de descumprimento de condicionalidades e que podem resultar na apresentação de Recurso. Em todos os casos o gestor municipal deve avaliar criteriosamente a situação da família e, se necessário, encaminhar para avaliação e solicitar parecer de profissionais das áreas de assistência social, educação e/ou saúde. Após avaliar criteriosamente, cabe ao gestor municipal decidir sobre o deferimento ou indeferimento do recurso. (MDS, 2008)

Por ser vaga, a explicação não traz uma forma específica de tratar esses casos. O objeto da categoria “outros” são as situações onde punir não é a melhor saída para ajudar, principalmente em se tratando de famílias que estão em desproteção muito evidente. Esta categoria vaga é uma abertura ao gestor municipal, prevendo que este possa avaliar os casos mais complexos, contando com seu próprio discernimento e o de outros profissionais que possam atestar uma situação que seja passível de tratamento diferenciado, livrando a família do efeito da penalidade. Contudo, a despeito da abertura proposta, verificou-se, tanto em Pirai quanto em Vassouras, um efeito prático prejudicial aos beneficiários do PBF. Embora haja a possibilidade de que os próprios gestores, na presença de motivos justos, registrem o recurso e suspendam a penalidade aplicada, mesmo na ausência de documentos da família que justifiquem a falta, tal possibilidade é simplesmente desconsiderada ou então rejeitada sob a alegação de não terem condições de atestar a situação, temerosos de serem cobrados em futuras auditorias. Na dúvida, preferem não atuar, embora haja espaço e orientação neste sentido. Uma espécie de mentalidade burocrática parece ser ainda muito forte na administração pública a ponto de o gestor municipal, mesmo tendo autonomia para

atuar em favor de algum beneficiário prefere esquivar-se na falta de papéis com carimbos de terceiros, os conhecidos atestados. Quando o “atestado” deve vir do próprio gestor e não se pode transferir a responsabilidade, a autonomia parece transformar-se em medo. Neste caso, uma oportunidade de lidar com os transbordamentos a partir da categoria “outros” é desperdiçada, junto com a possibilidade de que este tratamento mais personalizado possa alimentar o surgimento de novas categorias.

### 2.5.3 A pesquisa como possibilidade de recurso

Conforme mencionado, soluções tecnológicas são construídas a partir de quadros de referência sempre limitados (CALLON *apud* MARQUES, 2005). Nestes quadros de referência incluem-se, por exemplo, padrões, classificações e codificações (BOWKER; STAR, 2007). Como são sempre limitados, os quadros de referência nunca conseguem abarcar toda a complexidade das situações que pretendem representar e, por isso, as soluções tecnológicas (fatos e artefatos) que sustentam classificações e codificações continuam oferecendo permissões, possibilidades e concessões, assim como oferecem também, de forma contrária, proibições, impossibilidades e recusas, mesmo após a sua estabilização (LATOUR, 2004). É a política dos artefatos tecnológicos, promovendo bem-viver ou sofrimento.

Como já aludido, com base neste entendimento, é saudável que se estabeleça uma prática de revisão contínua dos quadros de referência, por meio de análise detida dos transbordamentos, cotejando-os com as permissões, possibilidades e concessões que, na prática, são oferecidas ao cidadão, de forma que promovam, ou continuem promovendo, benefícios e não construindo ou fortalecendo articulações que gerem sofrimentos. Estas revisões podem ser realizadas no âmbito dos próprios programas que criam e mantêm os quadros de referência, o que é uma boa prática de gestão. Entretanto, sabendo das limitações, da falta de tempo, ou mesmo de recursos, dos que estão demasiadamente envolvidos com a manutenção dos padrões existentes, os construtores e mantenedores devem incentivar e apoiar iniciativas de revisões, por meio de pesquisas vindas de fora, como é o caso de trabalhos acadêmicos, a exemplo desta dissertação.

Neste sentido, é de se ressaltar que o MDS, por meio da Senarc, desenvolve algumas iniciativas de incentivo à pesquisa para melhoria dos programas que conduz. Dentre estas iniciativas está o Observatório de Boas Práticas, que incentiva os gestores a

cadastrar e apresentar práticas que tenham sido bem sucedidas na melhoria da gestão do Bolsa Família em suas áreas de influência. Essas experiências são identificadas, reunidas e divulgadas no intuito de que outros também as utilizem. Outras iniciativas foram a 1ª Mostra Nacional de Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família e o 1º Prêmio Nacional de Estudos Sobre o PBF, realizados conjuntamente em 2008. Enquanto a Mostra avaliou e premiou práticas de gestores municipais e estaduais relativas ao PBF e a ações de Segurança Alimentar e Nutricional, o Prêmio avaliou e premiou estudos acadêmicos sobre o Programa.<sup>84</sup>

Estas iniciativas, além de servirem ao propósito de melhoria dos programas, desempenham o papel de aumentar o interesse dos gestores municipais. Um exemplo disso é o do coordenador do Programa Bolsa Família no município de Piraí, que inscreveu uma de suas práticas e foi premiado na Mostra Nacional. A prática foi um sistema de banco de dados auxiliar para registrar e controlar a movimentação de documentação entre as áreas do município envolvidas nas atividades do PBF e para geração de relatórios gerenciais e de acompanhamento das ações municipais<sup>85</sup>.

Outra função dessas iniciativas de fomento aos estudos é a de criar articulações com o meio acadêmico, interessando pesquisadores. A articulação com as universidades e centros de pesquisa se mostra também um importante mecanismo para manter a opinião pública interessada nos programas.

Estas ações são mostras de que a pesquisa tem lugar oficial na estrutura dos programas da Senarc e de que as boas práticas são de alguma forma consideradas. Entretanto, esta dissertação traz um outro olhar, mais pragmático, a respeito da valorização da pesquisa no âmbito do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, baseada nas pesquisas de campo que foram realizadas no seu curso. De fato, para que fosse possível a realização das pesquisas, um longo e, por vezes, conturbado caminho teve que ser seguido, o que destoa da mensagem de apoio e abertura para pesquisa implícita e explícita nas iniciativas formais de incentivo à pesquisa.

Conseguir informações, entrevistas e registros oficiais para o desenvolvimento desta pesquisa foi, no geral, um desafio de muita insistência, paciência e, obviamente, trabalho. Não raro houve recusas diretas (negações explícitas de acesso às informações

---

<sup>84</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio>>. Acesso em 14 maio 2010.

<sup>85</sup> Mais informações disponíveis em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio/praticas\\_publicas\\_f](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio/praticas_publicas_f)>. Acesso em 23 maio 2010.

que, se não são de acesso público, são ao menos de pertencimento público) ou, o que é mais comum ainda, técnicas de procrastinação ao estilo “vamos ver se esquece”, com o fim de levar o pesquisador à desistência (obviamente, sob o ponto de vista do pesquisador). Como fruto de todas as tentativas, algumas frustrações e (ainda bem!) sucessos proporcionados por gente interessada, muitas vezes contando com iniciativas pessoais e não institucionais, um relato em primeira pessoa foi redigido no ANEXO D. O relato dá conta de diversas recusas referentes à pesquisa do Programa Bolsa Família e CadÚnico, que geraram, inclusive, a mudança de município para pesquisa de campo. Também salienta a burocracia e as demoras extremas para aprovação de acesso a informações do Programa Bolsa Família e CadÚnico. Via de regra, as solicitações formais têm de ser acompanhadas de várias interações (muitas mesmo!) até que se descubra alguém interessado e se insista nessa pessoa para que ela consiga quebrar as barreiras internas e convencer os responsáveis e demais colegas a fornecer o que se pede.

Há quem possa dizer que toda pesquisa é feita assim, com dificuldades, boa dose de criatividade, jogo de cintura de pesquisadores e que estas dificuldades estão implícitas nas atividades de pesquisa. Mas, aqui este relato se reveste de redobrada importância porque pretende verificar, na prática, se o discurso de apoio à pesquisa se mantém quando este apoio deve ir além da realização dos eventos e prêmios, inserindo-se nas próprias ações internas, no fornecimento de informações, inclusive de processos internos.

O que se pôde experimentar na prática é que, embora haja o discurso e as ações de incentivo, esta disposição não se reflete da mesma maneira no cotidiano, nos processos das instituições. Embora sempre se acabe encontrando caminhos por meio de pessoas interessadas, estes são geralmente tortuosos, por que são trilhas casuísticas. Uma das conclusões a que se pode chegar com base nessa experiência é que não há processos bem definidos para o atendimento às demandas de pesquisa, porque há sempre muitas indefinições, levando a que se tenha que desenhar um procedimento para cada solicitação e depender, quase sempre, da interpretação variante das pessoas envolvidas. Um exemplo marcante foi que, mesmo sendo prevista na lei de criação do CadÚnico a utilização do cadastro para a realização de estudos e pesquisa<sup>86</sup>, foi

---

<sup>86</sup> Art. 8º, caput e parágrafo 4º.

impossível obter essas informações no município de Vassouras e demorou aproximadamente oito meses para que as informações fossem conseguidas com o MDS, na prática, exigindo uma viagem do Rio de Janeiro a Brasília.

A pesquisa pode ser encarada como mais uma forma dos cidadãos serem representados e atuarem nas questões que geram sofrimento, ou seja, a pesquisa pode ser mais uma possibilidade de recurso. Em termos do Programa Bolsa Família, o cidadão que não é beneficiário tem três possibilidades de recurso, a saber, a *denúncia ou reclamação* através da Central de Atendimento, as *auditorias*, que podem apontar irregularidades, e as *pesquisas*, que podem indicar de forma mais ampla melhorias no Programa.

Talvez por conta de um sentimento popular, quem sabe herdado dos tempos de regime militar, uma cultura que abomina os delatores, geralmente alcunhados de “dedos duros” ou “xis novos”, ou quem sabe ainda por causa do medo de sofrer retaliações e perder o benefício, as *denúncias ou reclamações* diretamente às instâncias de gestão do Programa não se traduzem numa prática exercitada pela população, ou, pelo menos, não são levadas a cabo, com o registro e o acompanhamento dos casos. Em Piraí, por exemplo, quando conversando sobre problemas no Bolsa Família com beneficiários, ex-beneficiários e até com agentes municipais de saúde, um assunto recorrente foi a reclamação de que pessoas que não necessitam recebem o benefício. Em uma conversa informal, com um pesquisador de outra cidade e com o qual não têm nenhum vínculo de conhecimento ou amizade, depois de concordarem com a entrevista anônima, inclusive com Termo de Consentimento Livre e Esclarecido<sup>87</sup>, os reclamantes chegam a dar detalhes das casas, profissões e negócios das pessoas que receberiam indevidamente o benefício:

Eu acho, não vou criticar não... que deveriam ser mais apuradas, as famílias. Bem, sabe? Bem a fundo mesmo! Porque tem pessoas que pegam o Bolsa Família e realmente não dependem do Bolsa Família, sem precisar daquilo. E sendo que, às vezes, tem pessoas que estão na fila precisando e não conseguem porque está cheio. É... tinha que ir num bairro aqui que eu e minha esposa... de quatro famílias que não tinham precisão do Bolsa Família, donos de comércio, entende? Comerciantes, que a gente ficou sabendo<sup>88</sup>, que recebem o Bolsa

---

<sup>87</sup> Conforme modelo reproduzido no ANEXO E.

<sup>88</sup> Mais uma vez, a interessante fuga utilizando construções como “me disseram”, em vez do “eu sei”, “eu conheço”.

Família. Tanta pessoa aí mais precisada e a pessoa tomando a vaga do outro. (LÍRIO, 2009)

Entretanto, quando informados que estes casos podem ser denunciados e que existem meios para tal, e perguntados sobre o por quê de não denunciarem, a resposta é geralmente o silêncio.

As *auditorias*, outra forma de recurso do cidadão não beneficiário, por sua vez, estão limitadas aos confrontos de bancos de dados, evidenciando somente os casos relacionados com esses dados. Embora possam suscitar melhorias, as auditorias não têm como principal objetivo a verificação dos processos internos às instituições ou instâncias de controle. Elas visam principalmente verificar os “indícios de falhas nas informações declaradas pelas famílias” (MDS, 2009). Conquanto sejam iniciativas importantes e necessárias, as auditorias são, em outras palavras, meios formais de levantar suspeita contra as declarações das famílias, destinando-se, essencialmente, ao exame das fraudes e suas possibilidades e pouco ao exame dos processos de gestão que refletem ou moldam as ações dos representantes do Estado.

Já as *pesquisas* deveriam ser as mais amplas formas de recurso, porque não se restringem às denúncias ou verificações dos dados e têm uma maior propensão, por sua própria natureza, a não privilegiar apenas o ponto de vista dos gestores. As pesquisas têm uma abertura, já que não estão (geralmente) atreladas aos interesses mais diretos dos gestores, que permite também analisar sua conduta, questioná-los de forma mais ampla, inclusive no que tange aos seus próprios processos.

A experiência da pesquisa realizada para esta dissertação é que as informações, bancos de dados, fluxos de informação, processos internos, são muito difíceis de acessar. Por isso, talvez se tenha maior êxito quando esse tipo de pesquisa (mesmo acadêmica) é realizada por gente interna, para os quais a dificuldade de acesso e as recusas não existem ou são amenizadas pelos próprios colegas de trabalho. As relações de proximidade e o corporativismo, neste caso, seriam fortes aliados. O ponto negativo é que, mais uma vez, pode-se, por questões óbvias, privilegiar o ponto de vista do gestor.

Se a pesquisa é dificultada pela negação ou extrema demora no acesso às informações, inclusive dos processos e sistemas internos às instituições, principalmente para os que são “de fora”, a sua existência como possibilidade de recurso torna-se

menos viável e o cidadão perde uma importante e mais ampla possibilidade de melhoria dos programas.

## 2.6 Um ponto de passagem em construção

Como se suspeitou desde o início da pesquisa, o CadÚnico pode ser considerado, de fato, uma infraestrutura de informação (II) ou, quando o assunto são os pobres e os programas do Governo Federal, um ponto de passagem obrigatória cada vez mais estabilizado. A lenta e detida caminhada da “pessoa ao código e do código à pessoa”, empreendida neste capítulo, procura atender tanto ao desafio proposto pela Teoria Ator-Rede (TAR) como ao conselho de Bowker e Star (2007) a respeito da inversão infraestrutural, além de igualmente evidenciar as traduções envolvidas na construção do CadÚnico. A cada passo percorrido, verifica-se a constante e mútua construção entre o cadastro e os demais atores com ele envolvidos. As traduções, como a de *família*, a de *pobreza* e *extrema pobreza*, são construídas com base em diversas negociações.

Para se chegar, por exemplo, à tradução de *família*, é necessário negociar com o senso comum sobre o que é a família, e quem é o (ou *a*) responsável por ela; é necessário ainda negociar com o novo conceito de *famílias conviventes* e, inusitadamente, até com a quantidade de banheiros nas casas.

Outro exemplo é a tradução de *pobreza*, negociada a partir de diversas instâncias: as linhas matematizadas de corte que separam quem é de quem não é pobre; o senso comum a respeito de quem deve ser considerado como pobre; os centavos que definirão quem vai ou não ser incluído no Bolsa Família; os movimentos em favor dos povos tradicionais e em situação de fragilidade (quilombolas, indígenas, população de rua); a informalidade, que teima em não se enquadrar em uma abordagem rigorosa do cálculo e da memória (fazendo o entrevistador lançar mão de instrumentos de “coação”, como o *formulariozinho* da prefeitura e a calculadora, forte aliada na defesa dos Agentes de Saúde); e os próprios formulários do cadastro.

Em outras palavras, para que o cadastro se traduza em uma *realidade*, no sentido não de essência, mas de resistência (Latour, 2000) – real é o que resiste –, diversas negociações são necessárias, evidenciando que o cadastro, desde sua partícula mais elementar, o próprio *dado*, também é construído na prática, desenhando um



CadÚnico diferente em cada município, a depender das técnicas utilizadas para o cadastramento.

O efeito de *amplificação e redução* (Latour, 2001), que faz possível a classificação do cidadão pobre no cadastro através de várias transformações, mostra ainda os vários efeitos que podem ser observados tanto para os cidadãos quanto para os entrevistadores. Estes porque tem de lidar com a cobrança da população, suas dúvidas e frustrações, e aqueles porque podem ser prejudicados quando há um rompimento na cadeia de transformações.

Como o cadastro é uma construção em andamento, e uma vez que suas consequências são inescapáveis, é necessário prestar atenção às possibilidades de revisão dos enquadramentos. A pesquisa mostra que as auditorias e recursos não conseguem cobrir todas as possibilidades de “erros”, principalmente no que se refere aos processos internos e fluxos de trabalho dos próprios gestores. Portanto, é necessário dar espaço a outras iniciativas, especialmente as que não privilegiem somente um ponto de vista (como o dos gestores). Iniciativas tais como as pesquisas acadêmicas; e aqui reside o melhor de nossa esperança: a de oferecer, através desta dissertação, uma contribuição que avance para além dos muros universitários.

### 3 MEU FILHO SUMIU! UM RELATO SOBRE A CONSTRUÇÃO DO CADASTRO NACIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DESAPARECIDOS

Uma criança brinca em frente de casa. Tudo está aparentemente calmo. Apenas aquela gostosa teimosia sempre ativa nas crianças e o barulho da bola batendo no portão de flandres. Não há perguntas, exceto as maravilhosas inquietações de quem está descobrindo o mundo. Mas, um repente, um descuido, uma virada de olhar e tudo é reconfigurado: meu filho sumiu!<sup>89</sup>

Aquele mundo estabilizado, de tal forma que inspirasse um ambiente de paz e harmonia, é agora um turbilhão de dúvidas, de medos, de ações nunca antes pensadas, como ilustra o manual *When Your Children is Missing: A Family Survival Guide*, do Departamento de Justiça Americano:

Quando seu filho desaparece, todo o seu mundo parece desmoronar. Você é bombardeado por questionamentos de amigos, vizinhos, da polícia e da mídia e é forçado a tomar decisões que você nunca pensou que precisaria tomar. Você se sente desesperado, confuso, isolado (OJJDP, 2010, p.1)<sup>xxxiv</sup>

O desaparecimento da criança faz aparecer um incontável número de instituições, de agentes, de sites na internet, de bancos de dados de desaparecidos. Um coletivo heterogêneo, e em constante formação, em torno daqueles cujos entes queridos tenham desaparecido de suas vistas.

Dentre tantos elementos que formam este coletivo, o interesse neste capítulo é dedicar atenção especial à experiência brasileira do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, banco de dados desejado e demandado por inúmeras instituições da sociedade, e articulado no âmbito da Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos – ReDESAP. Esta rede é uma iniciativa governamental da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência

---

<sup>89</sup> O texto é inspirado na história do menino W., de cinco anos, desaparecido no dia 10/08/2010, em Cariacica, ES, quando brincava em frente de casa. Conforme noticiado em <<http://gazetaonline.globo.com/conteudo/2010/08/660240-garoto+de+5+anos+desaparece+enquanto+brincava+em+frente+da+casa+onde+mora+em+cariacica.html>>. Acesso em 15 ago. 2010.

da República, através da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA e visa

criar e articular serviços especializados de atendimento ao público e coordenar um esforço coletivo e de âmbito nacional para busca e localização dos desaparecidos.(REDESAP, 2005)

Como, de fato, as iniciativas da ReDESAP e do governo não se consolidaram a ponto de atenderem as expectativas, assim como o Cadastro Nacional não chegou a se estabelecer como uma referência nacional para as informações de todo o país sobre o desaparecimento de crianças e adolescentes, uma grande pressão da opinião pública, somada a articulações políticas, fizeram nascer, em agosto de 2009, a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Federal dos Deputados, conhecida como CPI-DESA, que investiga os casos de desaparecimentos de crianças e adolescentes e a falta de um cadastro nacional centralizado<sup>90</sup>. No início de 2010, talvez adiantado pela força propulsora da CPI, que não se pode desprezar, o Cadastro Nacional foi (re)lançado, sem estar ainda completamente funcional, em uma parceria da Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH – com a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp – do Ministério da Justiça.

### **3.1 Com quantos atores e (in)definições se constrói um cadastro**

Por onde começar um relato de construção de um banco de dados dessa natureza? Alguém poderia sugerir iniciar exatamente pelo começo, a partir de uma genealogia, por exemplo. No entanto, procurar pelos marcos “fundadores” pode não trazer grande contribuição quando se busca elucidar o funcionamento das coisas. Afinal, os começos e as genealogias são imprevisíveis<sup>91</sup>. Seguindo o conselho da Teoria Ator-Rede (TAR), um guia para a narrativa aqui empreendida, “é melhor começar pelo meio das coisas, *in media res*” (LATOURET, 2005, p.27).

Portanto, nem pelo começo, nem pelo final. Nem genealogias, nem grupos pré-estabelecidos. Em vez disso, apenas traçados de associações e grupos em formação. Se o que se quer é entender a construção do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes

---

<sup>90</sup> Até a última edição deste capítulo, a CPI não tinha apresentado o seu relatório de conclusão.

<sup>91</sup> Nas palavras de LAVILLE (1999 *apud* MARQUES), “...o passado é imprevisível!”.

Desaparecidos, através dos atores humanos e não humanos envolvidos, “traçar o mapa das controvérsias acerca da formação de grupos” que se constituem neste coletivo é uma escolha interessante, porque

as formações de grupos deixam muito mais traços em seu passo que as conexões já estabelecidas que, por definição, podem permanecer mudas e invisíveis. (LATOURE, 2005, p. 31) <sup>xxxv</sup>

Desta maneira, o que se pretende aqui é alimentar-se das controvérsias que permeiam a construção do Cadastro e dos grupos que o conformam (como a própria ReDESAP), como ferramenta para construir um relato, “um traçado de associações” (LATOURE, 2005. p.5).

Tendo então a formação deste cadastro como uma espécie de envoltória e dedicando atenção aos atores que passeiam em tal ambiência, é possível dar conta de uma “justaposição de elementos heterogêneos” (LATOURE, 2000), que a Figura 35, a seguir, tenta reunir em uma lista incompleta e sem ordem de precedência ou hierarquia.

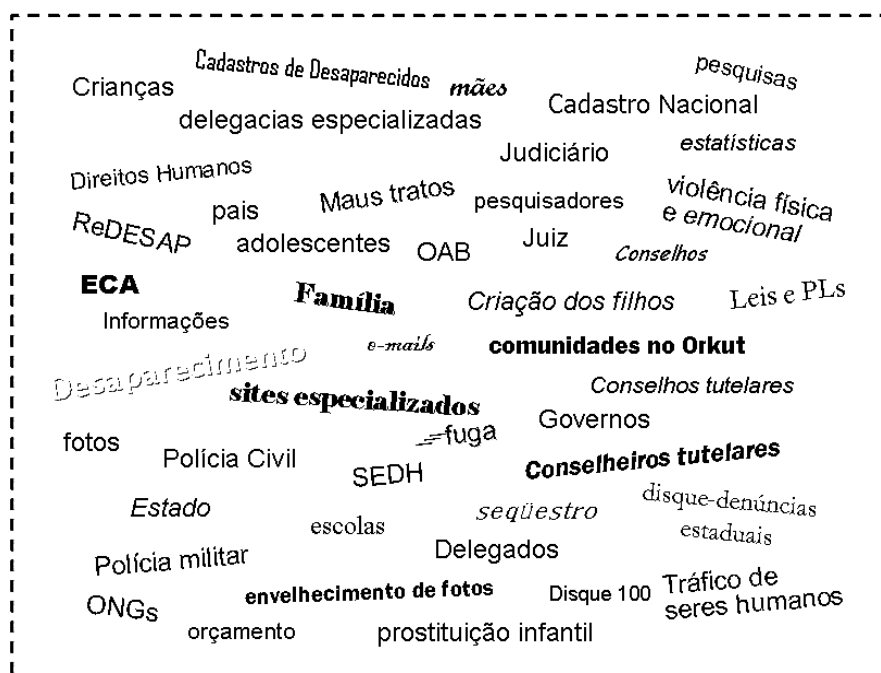


Figura 35. Alguns atores no coletivo do desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil.

Um dos elementos da lista, espécie de catalisador de conexões, é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990) que, tendo completado sua

maioridade em 2008, é uma fonte estabelecida de referências, embora, segundo relato de especialista, ainda carregue algumas fraquezas:

É a lei instituída, mas ainda existe um movimento de juízes que são contrários ao Estatuto. Eles vêm de uma corrente chamada menorista que era favorável ao Código de Menores anterior. O Estatuto é uma lei que veio com as mudanças substanciais da Constituição. Rompeu com o Código de Menores, que é uma visão tutelar, uma visão de dividir crianças e adolescentes. [...] Depois de 18 anos, se tem informações precaríssimas sobre a implementação do ECA. (Dos SANTOS, 2008)

A despeito de algumas disputas ainda em cena quanto à orientação do ECA, sua implantação tem alcançado avanço gradual, embora muito lento. Exemplo do avanço é a existência de muitos dos elementos constantes no painel acima (Figura 35) que “emanam” do próprio Estatuto, como os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, os fundos vinculados aos Conselhos, e os Conselhos Tutelares, elementos que tanto são criados pelo ECA como reforçam sua existência à medida que se concretizam. É bem verdade que “emanar” de forma alguma deve ser entendido aqui como um fluxo natural do texto da lei para o mundo da vida, já que a existência desses elementos acontece sempre a partir de uma negociada e custosa construção. Uma prova dessa incessante batalha que travam os defensores do Estatuto, e da lentidão com a qual vai se dando o seu estabelecimento, é que, mesmo após 20 anos de sua existência (em 2010), ainda há municípios brasileiros sem Conselho Tutelar instituído<sup>92</sup>.

Outros elementos ainda deveriam “emanar” do Estatuto. Como parte da política de atendimento à criança e ao adolescente, esta lei prevê a existência do “serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos” (BRASIL, 1990, Art. 87, inc. IV) e preconiza ainda um serviço que propiciaria, antes mesmo da investigação do desaparecimento, a

notificação aos órgãos competentes, que [comunicariam] o fato aos portos, aeroportos, Polícia Rodoviária e companhias de transporte interestaduais e internacionais, fornecendo-lhes todos os dados

---

<sup>92</sup> Só no estado do Rio de Janeiro existem ainda quatro municípios que não possuem Conselho Tutelar, a saber, Cambuci, Engº. Paulo de Frontin, Iguaba Grande, São José do Vale do Rio Preto. Conforme relatório do governo estadual. Disponível em: <<http://www.cide.rj.gov.br/cidinho/institucional/CTinterior.pdf>>. Acesso em 01 ago. 2010.

necessários à identificação do desaparecido. (BRASIL, 1990, Art. 2008, § 2º)

O Cadastro é uma tentativa ainda incipiente de implementação desta política no âmbito nacional, com a centralização e compartilhamento dos dados de desaparecidos de todo o país. Entretanto, além de ser bem menos que um “serviço de identificação e localização”, não operacionaliza a notificação e a ampla comunicação prevista pelo ECA.

Estes serviços previstos pelo Estatuto são, de forma muito sutil, tangenciados pela existência da ReDESAP que, por sua vez, é muito mais um fórum, um ambiente cooperativo, com a participação de muitas instituições, cujos interesses são de difícil convergência e onde não há responsabilidades bem definidas. Por isso mesmo, tal rede, que se propõe uma congregação de “todas as organizações que trabalham com o tema das crianças desaparecidas no Brasil” (ENCONTRO DA REDESAP, II, 2008) não é urdida sem ruídos. Como diz Latour (2005, p. 31),

os grupos não são coisas silenciosas, senão o produto provisório de um clamor constante feito de milhões de vozes contraditórias que falam acerca do que é um grupo e de quem pertence a tal ou qual grupo.<sup>xxxvi</sup>

Acompanhando os relatos e apresentações no II Encontro Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos da ReDESAP, realizado no Rio de Janeiro, de 02 a 06 de dezembro de 2008, foi possível verificar muitos desses interesses diversos e, às vezes, conflitantes, das instituições que trabalham com o tema do desaparecimento. Não é difícil afirmar, por exemplo, que o Estado deixa uma enorme lacuna, no que deveria ser o seu papel previsto por lei, que as ONGs tentam preencher, em alguns casos de forma exitosa e exemplar e, em outros, de forma bem intencionada mas sem recursos.

Mesmo os Estados da Federação têm estruturas muito distintas e abordagens muito próprias, de forma que tentar falar em qualquer tipo de padrão é ainda muito difícil. Alguns conseguem exibir números consolidados de desaparecimentos e outros sequer conseguem mostrar a amplitude do problema em suas jurisdições. Uns possuem delegacias de polícia especializadas para o tratamento de casos envolvendo

desaparecimento de crianças e adolescentes e outros não têm este tipo de polícia, como, curiosamente, é o caso do Rio de Janeiro.

Há uma certa tensão entre as instituições governamentais e as ONGs, principalmente no que tange à participação da polícia, que deve investigar o desaparecimento das crianças, mas cuja presença é, às vezes, indesejada por significar a rigidez da lei para os casos de menores infratores que estão “desaparecidos” de suas casas. Não há um entendimento claro sobre a participação da polícia e também do momento e da forma como esta deve atuar, sendo uma reclamação constante das instituições que representam pais e responsáveis de crianças desaparecidas (principalmente as mães) denunciarem que alguns policiais se recusam a fazer o pronto registro e investigação da ocorrência, contrariando a lei<sup>93</sup> que ordena a investigação imediatamente após a notificação. Ou, ainda, que policiais minimizam o desespero dos pais (geralmente mães) que procuram por seus filhos, quando deveriam ser para eles a mão firme e presente do Estado.

Duas instâncias do Governo Federal, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA – e o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp – estão envolvidos na questão, o que traz abordagens também diferentes. Esta, uma visão de segurança pública e aquela, a de direitos humanos, mais calcada no ECA.

Em meio a tantas perspectivas representadas pelos diversos grupos envolvidos na conformação do Cadastro, sequer a palavra “desaparecimento” é entendida de forma única, tendo interpretações dissonantes. A imagem pintada nas primeiras linhas deste texto para o desaparecimento, por exemplo, é uma possibilidade, mas não é nem a única nem a mais comum. Vários são os tipos de desaparecimento, especialmente o de crianças e adolescentes, os quais, além de existirem sob vários padrões, são definidos de diversas maneiras, dependendo do agente que o faz.

Uma das definições para desaparecimento é a de Dijacir de Oliveira que, em sua tese de doutorado, define o desaparecido civil

---

<sup>93</sup> A partir de 2005, o ECA, por meio da lei 11.259/2005, determina que a investigação deve ser realizada imediatamente após notificação aos órgãos competentes, contrariamente ao que algumas delegacias praticavam, e ainda praticam, orientando as famílias a aguardarem 24 ou 48 horas, a depender do critério do delegado ou agente.

como sendo a pessoa que saiu de um determinado ambiente de convivência familiar ou de algum grupo de referência emocional-afetiva como roda de amigos para realizar qualquer atividade cotidiana, porém que não anunciou sua intenção de partir (daquele lugar) e jamais retornou. Sem motivo aparente, sumiu sem deixar vestígios. (OLIVEIRA, 2007)

Outra definição, utilizada por diversas instituições de outros países, baseia-se na ausência de cumprimento às expectativas sociais e responsabilidades de determinada rede social, e é entendida como

...uma situação social em que uma pessoa está ausente da sua rede habitual de relações sociais e pessoais na medida em que as pessoas desta rede definem a ausência como interferência no desempenho dessa pessoa em responsabilidades sociais esperadas, levando a uma situação em que os membros da rede se sintam obrigados a procurar a pessoa desaparecida e instaurarem procedimentos oficiais para identificar a pessoa como desaparecida. (JAMES; ANDERSON; PUTT, 2008, *apud* PAYNE 1995, p. 335).

Definições tão amplas não são adequadas à Polícia Civil do Rio de Janeiro, por exemplo, representada pelo então (2008) delegado titular da Delegacia de Proteção a Criança e ao Adolescente - DPCA que, muito embora ostente este nome, trata dos casos de crianças e adolescentes infratores<sup>94</sup>. Nas palavras do próprio delegado,

---

<sup>94</sup> O caso do Rio de Janeiro é por demais interessante e até confuso, já que a Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente – DPCA, uma das 108 delegacias implantadas e equipadas pelo programa Delegacia Legal (<<http://www.delegacialegal.rj.gov.br/>>), não trata dos casos de crimes cometidos contra menores e sim dos crimes cometidos por menores. Tal atribuição não condiz com o título da delegacia, o que provoca constantes confusões para quem procura os seus serviços, para a imprensa e mesmo para quem intenta pesquisá-la, como é o caso aqui. A atribuição de tratar dos crimes contra menores no Rio de Janeiro é cumprida pela Delegacia da Criança e do Adolescente Víctima – DCAV. Já os casos de desaparecimento de crianças e adolescentes são incumbência da Delegacia de Homicídios, setor de Descoberta de Paradeiro, que trata de casos de desaparecimento, sem distinção de idade. Estas duas últimas são delegacias tradicionais, designação usada pela Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro para apontar as delegacias que não participam do Programa Delegacia Legal, ou seja, não são informatizadas e têm estrutura arcaica em termos de uso de tecnologia. (informações confirmadas pela Subchefia Operacional da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, em 04 ago. 2010).

Relevante ainda para entender a atuação das delegacias de Polícia Civil é que, embora haja as delegacias especializadas, toda e qualquer delegacia pode ser procurada para o registro de qualquer tipo de crime, ou seja, “a ideia da delegacia especializada é que na delegacia distrital comum você faz vários [tipos de] registros [...] e nas especializadas você se concentra num mesmo crime. Então, você se especializa naquela matéria. É o clínico geral e o otorrino...” (ASSIS FILHO, 2008).



[q]uando o caso envolve criança e adolescente, este desaparecimento ganha alguns coloridos. Por exemplo, às vezes a criança foge de casa, a criança tem conflito familiar e não quer ficar. Foge com o namorado. [...] O desaparecimento passa a interessar a polícia quando é... crime! Está ligado a crime, em tese. Então, a gente pode até auxiliar quando não é crime... (ASSIS FILHO, 2008)

Em que pese o seu relato dando conta de crianças que, na verdade, fogem de casa e não necessariamente desaparecem (tal como no relato das primeiras linhas deste capítulo), a lei (ECA) obriga a polícia, conforme já citado, a fazer a investigação imediatamente após a notificação de desaparecimento.

Sobre essa prática de muitos representantes da polícia, Denille Melo, da divisão da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDCA, que coordena a ReDESAP, explica que esse é um entendimento equivocado e que contraria a lei. Segundo o seu entendimento,

o fato do desaparecimento, como a gente já discutiú inúmeras vezes, não é crime<sup>95</sup>. Desaparecer não é crime. A circunstância que levou ao desaparecimento é que pode ter sido um crime. [...] Tem casos em que a pessoa quer desaparecer. Não adianta, ela não quer ser encontrada. Mas tem que se traçar uma primeira investigação para identificar a circunstância disso, para saber se, de fato, é porque a pessoa quer sumir mesmo, no caso de adultos. *Tratando-se de crianças e adolescentes, tem que investigar sim as circunstâncias*. Se uma criança fugiu de casa, ela tem um motivo! Ela não vai fugir de casa, “Ah, hoje eu não tenho o que fazer, eu vou fugir de casa”. Não, tem um motivo! Em se baseando na pesquisa do [site [www.desaparecidos.mj.gov.br](http://www.desaparecidos.mj.gov.br)], há um entendimento de que a maioria dos casos de desaparecimentos se dá por questão de fuga do lar por conflitos familiares. Isso baseado na informação que a gente tem no site. Não sei se essa questão se manterá agora no Cadastro. Então, a gente tem aquela criança e adolescente que foge de casa porque não se dava bem com o padrasto, com a madrasta, ou com o pai, ou com a mãe. Então, aí, tem sim [que investigar]. O primeiro passo é notificar a polícia, registrar o boletim. Depois, encontrou? É um caso de fuga? Sim. O que está acontecendo? O que está acontecendo dentro desse ambiente familiar? Existe também o caso em que a criança foge de casa e é dada como desaparecida. E aí a gente vai ver, e essa criança fugiu de casa porque sofria abuso. *É um caso da Assistência Social, um caso do Conselho Tutelar, e também é um caso da polícia*. Então é esse entendimento que a gente quer com a Senasp [Secretaria Nacional de Segurança Pública]. (MELO, 2010, grifo nosso)

---

<sup>95</sup> Diferentemente, nos EUA, a fuga de casa pelas crianças e adolescentes é uma ofensa à lei e aos pais, o que imprime um tratamento diferenciado pela polícia. Ou seja, as crianças e adolescentes que fogem de casa naquele país são considerados infratores.

Tentando lidar com a amplitude que a questão do desaparecimento traz, a Polícia Civil do Estado do Mato Grosso do Sul, por sua vez, define o desaparecimento, de crianças e adultos, por exclusão, frente às outras modalidades de eventos similares, que não considera propriamente desaparecimento. Para isso, usa a seguinte categorização no seu Sistema Integrado de Gestão Operacional – SIGO <sup>96</sup>:

Abandono de convívio familiar, que é a fuga deliberada de casa, dividido nas subcategorias criança, adolescente, marido, esposa; evasão de local de custódia legal, quando a pessoa cuja guarda é de responsabilidade do Estado, ou de ente por este indicado, deixa o local e, por exclusão, a categoria desaparecimento. (GALINDO, 2008)

Ou seja, a polícia de Mato Grosso do Sul, tenta separar em várias outras categorias as situações geralmente classificadas como desaparecimento, para tomar ações de acordo com o tipo. Segundo o delegado responsável, há situações em que a polícia apenas faz o registro para fins de informação, sem, no entanto, necessidade de ação, de investigação ou procura, como é o caso de alguns eventos de abandono de convívio familiar, onde a pessoa exerce seu direito de ir, sem, no entanto, configurar-se uma infração. Os casos com a categoria “desaparecimento” propriamente dito seriam deixados para as situações em que as informações não levam a nenhuma outra categorização.

Enquanto para a polícia, no geral, o desaparecimento só se torna relevante quando é caso de infração ou crime, uma outra abordagem, a dos familiares, principalmente as mães, amplia a categoria “desaparecidos” para que compreenda também aqueles que saíram do convívio familiar por vontade própria. Não é raro encontrar mães que sabendo, ou pelo menos tendo ideia do paradeiro de seus filhos, mesmo assim procuram as delegacias e SOS <sup>97</sup> para que as auxiliem, apoiando-se talvez na autoridade do Estado, das entidades e de seus especialistas, como táticas de convencimento (ou coação) para que seus filhos voltem para o convívio familiar. A esse respeito o delegado da DPCA carioca relata:

---

<sup>96</sup> O SIGO integra as ferramentas do programa Delegacia Virtual do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em <<http://devir.pc.ms.gov.br/>>. Acesso em 01 ago. 2010.

<sup>97</sup> No Rio de Janeiro, a Fundação para a Infância e Adolescência – FIA, uma instituição ligada ao Governo do Estado, mantém o SOS Crianças e Adolescentes Desaparecidos. Outros estados têm instituições similares, com outros nomes.

A gente está cansado de ver, aqui, famílias que sabem muito bem onde seus filhos estão, ou o filho é envolvido com drogas, ou a filha já tem vida sexual intensa, já está na prostituição... Somem de casa, a pessoa vem aqui. O primeiro lugar que a pessoa vem é aqui. E polícia não é isso! Eu não tenho como pegar uma viatura... Ah, ela tem uma amiga lá em Copacabana, ah ela tem outra amiga em Santa Cruz. (ASSIS FILHO, 2008)

A reclamação do delegado de polícia não só é confirmada pelo relato da mãe de um menino que desaparece frequentemente como é também a esperança de ajuda para esta mãe quando seu filho volta às ruas. Para ela, não importa se seu filho saiu de casa por vontade própria, ele é mais um desaparecido.

Ele começou a sentir gosto da rua. [...] Ele vai pra rua, aí não volta. O Conselho [Tutelar] tem que trazer ele pra mim, [ou] as Mães do Brasil<sup>98</sup>. [...] Dona [Violeta], o [menino] tá aqui, ou eu vi o [menino] em tal lugar, e eu ia. Ia nas delegacias, eu ia em vários lugares. (VIOLETA<sup>99</sup>, 2008)

Letícia Ferreira (2009), do Museu Nacional, em seu estudo etnográfico intitulado “Classificação e gestão da ausência: concepções, métodos e ações policiais diante de casos de desaparecimento de pessoas no Rio de Janeiro”, sobre a abordagem da Polícia Civil do estado, em casos de desaparecimento no ano de 2008, atesta essa indefinição que envolve a questão do desaparecimento e a forma como os policiais acabam encontrando para definir, na prática, o desaparecimento. Segundo a pesquisadora,

[d]esprovido de definição legal, o desaparecimento é classificado pelos policiais que efetuam os registros como “fato atípico”. Passível de definição apenas por exclusão (não é crime, não prescreve em prazos determinados, não gera inquérito etc.), destituído de marco legal que oriente as investigações e encarado como menos relevante que outras ocorrências, o desaparecimento é constantemente definido, na prática, dentro das delegacias. [...] O desaparecimento é regularmente encarado por policiais como questão “de família” e/ou “social”, e não como “problema de polícia”. (FERREIRA, 2009)

---

<sup>98</sup> Iniciativa não governamental de apoio psicossocial e jurídico a mães que têm filhos desaparecidos. Mais informações disponíveis em: <<http://www.blogdasmaesdobrasil.blogspot.com/>>. Acesso em 01 ago. 2010.

<sup>99</sup> Pessoas envolvidas em casos de desaparecimento não tiveram os nomes divulgados, tendo sido substituídos por pseudônimos.

Quanto a esta multiplicidade de interpretações, o ex-coordenador da ReDESAP e ex-secretário executivo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, Benedito dos Santos, atualmente trabalhando como professor pesquisador da Universidade de Brasília e consultor do UNICEF Brasil, indica que

é necessário separar os diferentes tipos de desaparecimento [...]. Quanto mais se especifica o tipo e as categorias de desaparecimento, mais fácil fica de termos estratégias apropriadas para cada uma delas. (Dos SANTOS, 2008)

E aponta a seguinte categorização: há os casos dos que fogem de casa, inclusive crianças ingovernáveis (meninos e meninas de rua); sequestro interpaparental, que geralmente acontece por problemas relativos à guarda compartilhada dos filhos; sequestro consentido, que ocorre principalmente quando namorados fogem; desaparecimento, que são os casos enigmáticos, e ainda os casos de aliciamento para a prostituição e rede de narcotráfico, que é um “número do ponto de vista percentual bem menor, [...] mas o fato de ser um número pequeno não significa que não seja grave e que não esteja crescendo” (Dos SANTOS, 2008).

Como se verifica a partir da relação de tipos elaborada pelo especialista, que lida frequentemente com o tema, quanto mais se aproxima da questão do desaparecimento, principalmente o de crianças e adolescentes, a paleta de cores do desaparecimento vai se abrindo em várias nuances, ao ponto de se cogitar a estranha categoria “desaparecimento enigmático” (quando de fato se desconhece o paradeiro), com intuito de marcar a diferença com relação às situações classificadas como desaparecimento, nas quais, na verdade, se conhece ou se faz ideia de onde ou em que circunstância a criança ou adolescente se encontra.

Curiosamente, outra estrutura de categorização, diferente da descrita pelo ex-coordenador da ReDESAP, é utilizada no próprio site da ReDESAP, conforme Figura 36, a seguir. Tal estrutura de categorias é um tanto confusa, porque repete categorias com nomes ligeiramente diferentes. O tipo “Conflitos de Guarda – subtração de incapaz” não parece apresentar diferença de “Transferência irregular de guarda/perda de contato”. Outro tipo questionável é “Tráfico para fins de exploração sexual” que, embora seja uma situação existente, não pode ser comprovada antes de uma criteriosa investigação. Se esta linha fosse seguida, outros tipos deveriam ser utilizados como, por exemplo, “Vítima para fins de tráfico de órgãos”.

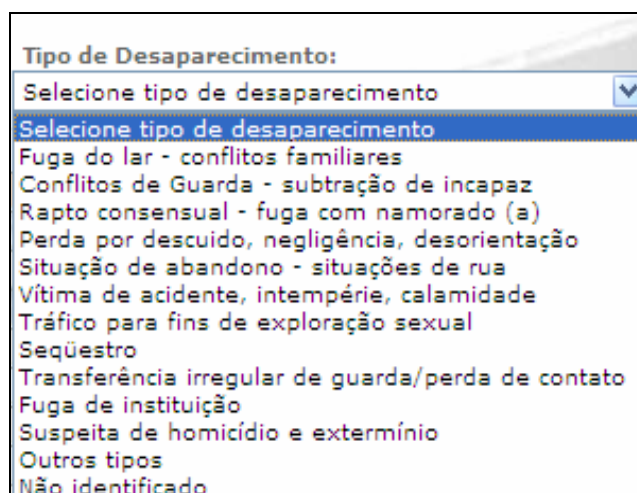


Figura 36. Categorias de desaparecidos utilizadas no site da ReDESAP

Uma análise rápida e não muito detida já demonstra as fragilidades da classificação utilizada no site da ReDESAP, que deveria, em tese, ser uma referência. Esta mesma estrutura de classificação se mantém no site pelo menos desde 2008, quando se deu a primeira consulta para esta dissertação, tendo permanecido assim mesmo após o relançamento do site em 26 de fevereiro de 2010, que, de fato, não sofreu modificação.

Outra instituição, a Fundação para a Infância e Adolescência – FIA, que atua ligada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, utiliza as categorias *Fuga*, *Rapto Familiar*, *Rapto por Estranho*, *Perdido*, *Subtração de Incapaz* e *Outros*.

Em meio a esta Babel de categorias de desaparecimento, a Carta de Brasília, documento do qual foram signatários os participantes do I Encontro da Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (ReDESAP), em 2005, e onde representantes de mais de 40 instituições firmaram 25 diretrizes para a estruturação da política de atendimento à área de desaparecimento de Crianças e Adolescentes, já reclamava por uma “definição conceitual e jurídica dos desaparecidos civis” (ENCONTRO DA REDESAP, I, 2005). Pensando em termos de um cadastro que unifique os dados e que atenda aos requisitos de todos os entes envolvidos, uma definição amplamente aceita de desaparecido poderia ser o início de uma padronização.

Fica claro que não há entendimento comum sobre o desaparecimento de pessoas no Brasil, mesmo sendo este o de crianças e adolescentes. Em primeiro lugar, como se procurou mostrar, não há uma definição formal (ou informal) aceita entre os

diversos atores que trabalham com a questão do desaparecimento de pessoas no Brasil, nem mesmo os participantes da ReDESAP. Em segundo lugar, não se consegue chegar a categorias que expliquem o desaparecimento, principalmente o de crianças e adolescentes, que é o recorte de maior interesse no Brasil.

No ANEXO F é apresentada uma tabela com os atores citados até aqui e as categorias que estes usam ou julgam adequadas. A falta de convergência mostra a dificuldade de se chegar a categorias consolidadas. No mesmo anexo é apresentado um estudo comparativo sobre as categorias utilizadas no Brasil e as adotadas em outros países.

No Brasil, as categorias foram ou estão sendo construídas sem uma base empírica ampla e em nível nacional que as sustentem. Ora tomam-se de empréstimo as categorias estrangeiras ou categorias de serviços estaduais, ora se forjam categorias baseadas na sensibilidade e experiência de profissionais e militantes experientes. Não é o que acontece nos casos dos EUA e Austrália, onde pesquisas de âmbito nacional foram conduzidas na intenção de conhecer as razões e a distribuição do desaparecimento naqueles países, o que dá credibilidade e reforço às categorias.

A única pesquisa brasileira desenvolvida nessa linha, pouco se aproximando das pesquisas citadas, provém da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro<sup>100</sup>, que pesquisou em 2009 o desaparecimento de pessoas no estado do Rio de Janeiro, a partir dos dados provenientes das ocorrências registradas pela Polícia Civil no ano de 2007. Foram consultados os registros policiais de 4.423 casos e, em 456 (10%), as famílias foram consultadas para confirmar e complementar os dados registrados e relatar os desfechos (ou não) dos desaparecimentos. A partir desses 456 casos, criou-se um perfil para os desaparecidos com o fim de explicar a motivação ou os tipos de episódios dos desaparecimentos. As categorias foram divididas em *Abandono de lar*, *Desaparecimento nas águas*, *Distúrbio mental*, *Falta de comunicação*, *Fuga*, *Hospitalização*, *Motivações de lazer*, *Causas violentas*, *Uso de álcool e uso de drogas*, *Sem motivação aparente*, *Sem informação conclusiva*, *Outros*.

Ainda que represente um avanço em termos de consolidação de informações do estado do Rio de Janeiro, pensando em termos do desaparecimento no Brasil a pesquisa não pode dizer muito, porque construiu categorias da realidade fluminense. Deve ser

---

<sup>100</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www.isp.rj.gov.br/NoticiaDetalhe.asp?ident=225>>. Acesso em 08 ago. 2010

destacado o fato de que a pesquisa teve como base os dados dos registros da polícia que, além de não representarem a totalidade de desaparecimentos no estado, dado o sub-registro dos casos, são também pobres em termos de conteúdo e atualização, como o próprio estudo acabou por demonstrar, por exemplo, constatando que apenas 84 reaparecimentos foram registrados, o que representa 2% do total de desaparecimentos no período, enquanto que para os casos em que as famílias foram entrevistadas o percentual dos desaparecidos que haviam reaparecido vivos foi de 71,3%.

As pesquisas de referência nos outros países não se limitam aos dados policiais, procurando outras fontes importantes como as consultas familiares por amostragem da população e a consolidação dos dados de outras organizações. O estudo fluminense não cita, por exemplo, os dados do SOS Crianças e Adolescentes Desaparecidos, da FIA, uma instituição ligada ao próprio governo do Estado do Rio de Janeiro.

Com base no percurso feito até aqui pelas categorias utilizadas pelos mais diversos atores, fica claro que estas variam de lugar para lugar e de acordo com quem as define. Mesmo fora do Brasil, não há unidade completa, entretanto há instituições que representam uma visão consolidada daqueles países e sustentam suas categorias com base em pesquisas estatísticas.

Quanto à definição de pessoa desaparecida, sua importância se dá principalmente diante da necessidade de distribuir responsabilidades entre os agentes, tanto governamentais quanto das organizações não governamentais. Sem uma definição amplamente aceita, é praticamente impossível dirimir os interesses envolvidos na questão. As traduções, por sua vez, quase sempre em desequilíbrio, pendendo a balança para a polícia e outros órgãos governamentais, muitas vezes acabam por desenhar situações desfavoráveis para o cidadão, como a inação da polícia na falta de definição de sua responsabilidade. Como já foi abordado, a polícia tem outras atribuições e pode não tratar o caso com a urgência que a família entenda necessária ou que a situação de risco exija, pairando sempre uma impressão de que a polícia está atuando fora de sua responsabilidade, como que por indulgência.

Neste sentido, a pesquisa *Missing Persons in Australia* (Pessoas Desaparecidas na Austrália) (JAMES; ANDERSON; PUTT, 2008), um estudo desenvolvido pelo Instituto de Criminologia da Polícia Federal Australiana, faz uma afirmação que se

aplica àquele país, mas que pode ser muito bem extrapolada para a realidade de outros países, como o Brasil, de que

[u]ma definição para pessoas desaparecidas é particularmente importante para a prestação de serviços. [...] Uma definição clara de responsabilidades pode permitir que a polícia, especialmente, não apenas agilize os seus procedimentos, como também determine se são a agência correta para a investigação. Isto levanta questões sobre o papel e a finalidade da polícia na prestação de serviços a pessoas desaparecidas, particularmente no caso de pessoas que desaparecem de instituições de cuidados de saúde juvenil e instituições de saúde mental. (JAMES; ANDERSON; PUTT, 2008, p. 5) <sup>xxxvii</sup>

Este estudo tomou como base a definição de desaparecidos da força policial australiana, que entende como desaparecido

[a]lguém cujo paradeiro é desconhecido e há sérias preocupações a respeito de sua segurança e bem-estar (*National Missing Persons Unit*, 1999?). Esta definição inclui geralmente alguém dado como desaparecido a partir de uma instituição, mas exclui os fugitivos de casas de custódia. (JAMES; ANDERSON; PUTT, 2008, p. 4-5) <sup>xxxviii</sup>

No Reino Unido a definição formal para pessoa desaparecida utilizada pela força policial é ainda mais ampla por não requerer alguma preocupação prévia com relação ao bem estar do suposto desaparecido. Para a polícia britânica, deve ser considerado desaparecido

[q]ualquer um cujo paradeiro seja desconhecido, seja qual for a circunstância do desaparecimento. Serão considerados desaparecidos até que sejam localizados e seu bem-estar ou outra situação sejam comprovados. Haverá circunstâncias em que a pessoa está desaparecida, mas o envolvimento da polícia pode não ser requerido [...]. Medidas apropriadas podem ser atribuídas a outras agências relevantes que podem prover assistência. (NPIA, 2010, p. 7) <sup>xxxix</sup>

Essas definições mostram que, seja por força da lei ou da própria missão da polícia, há um entendimento de que a polícia naqueles países deve investigar os casos de desaparecimento, inclusive os corriqueiros. Elas tomam como centro da questão do desaparecimento o bem-estar do cidadão, e comprometem a polícia como agente de garantia desse bem-estar. Entretanto, deixam claro que nem todos os casos são casos de polícia.



Para dirimir o entendimento sobre quais são os casos de polícia e, ainda, sobre qual a prioridade que a polícia deve dar a cada caso de sua responsabilidade, é uma prática corrente nesses países para os casos de desaparecimentos a adoção de processos que incorporam as definições da responsabilidade da polícia e avaliações de risco previamente ao início das investigações.

As avaliações de risco geralmente fazem parte dos manuais ou guias de procedimentos da polícia para os casos de desaparecimento. A avaliação de risco visa qualificar o perigo potencial para o desaparecido ou a população, com a finalidade de definir linhas de ação específicas, com base na classificação do risco (que pode levar em consideração, por exemplo, se é a primeira vez ou se o procurado some com frequência, se é bebê ou mesmo pessoa com problemas mentais). As linhas de ação podem demandar desde ações imediatas com acionamento de outras instituições e instâncias superiores ou de maior alcance, por meio, inclusive, de protocolos de alerta, até ações de rotina, não emergenciais, que farão parte do dia a dia da equipe policial local.

As figuras a seguir reproduzem os diagramas de processo para investigação de casos de desaparecimentos na Austrália (Figura 37) e no Reino Unido (Figura 38).

Segundo os estudos CTS, qualquer combinação de categorias (enquadramento) é sempre limitada e não dará conta de representar o mundo e a vida, havendo sempre transbordamentos desses quadros de referência. Para que os transbordamentos sejam contemplados, passando a fazer parte do enquadramento, alguma negociação é travada entre os atores, obrigando a reconstrução das categorias.

Isso de forma alguma sugere que as categorias não sejam importantes: muito pelo contrário, elas atestam o quanto são entidades potentes e que estão por toda parte estruturando uma ordem social e moral (BOWKER; STAR, 2007). Por isso, é tão importante que se dê a devida atenção às categorias. No caso do desaparecimento, a presença ou ausência, o fortalecimento ou o enfraquecimento, de categorias e das consequentes estatísticas baseadas nessas categorias pode significar a presença ou ausência de ações governamentais, e ainda o direcionamento dessas ações.

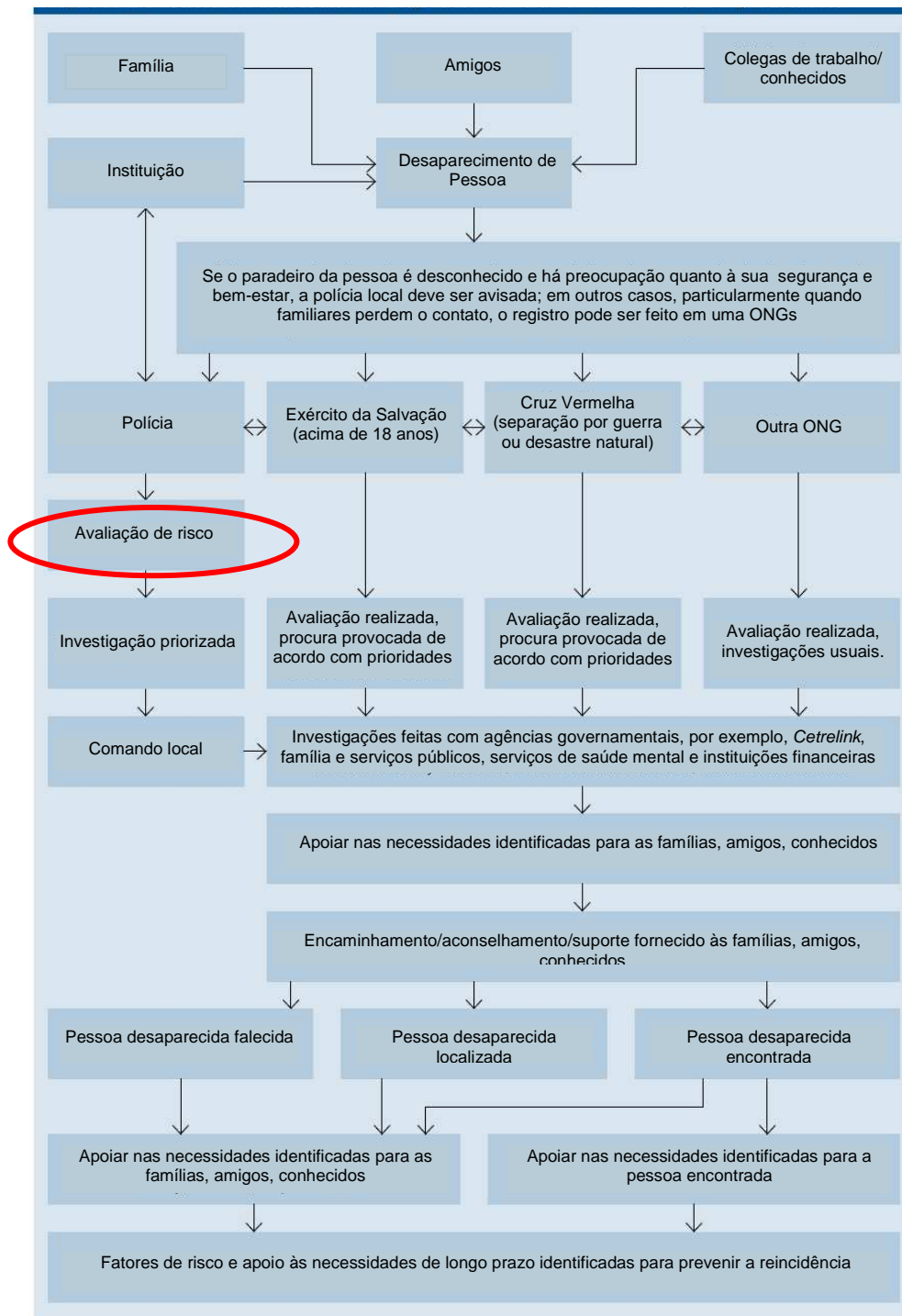


Figura 37. Diagrama do processo de investigação de desaparecimento da força policial da Austrália (JAMES; ANDERSON; PUTT, 2008, p. 43, grifo nosso, tradução nossa).

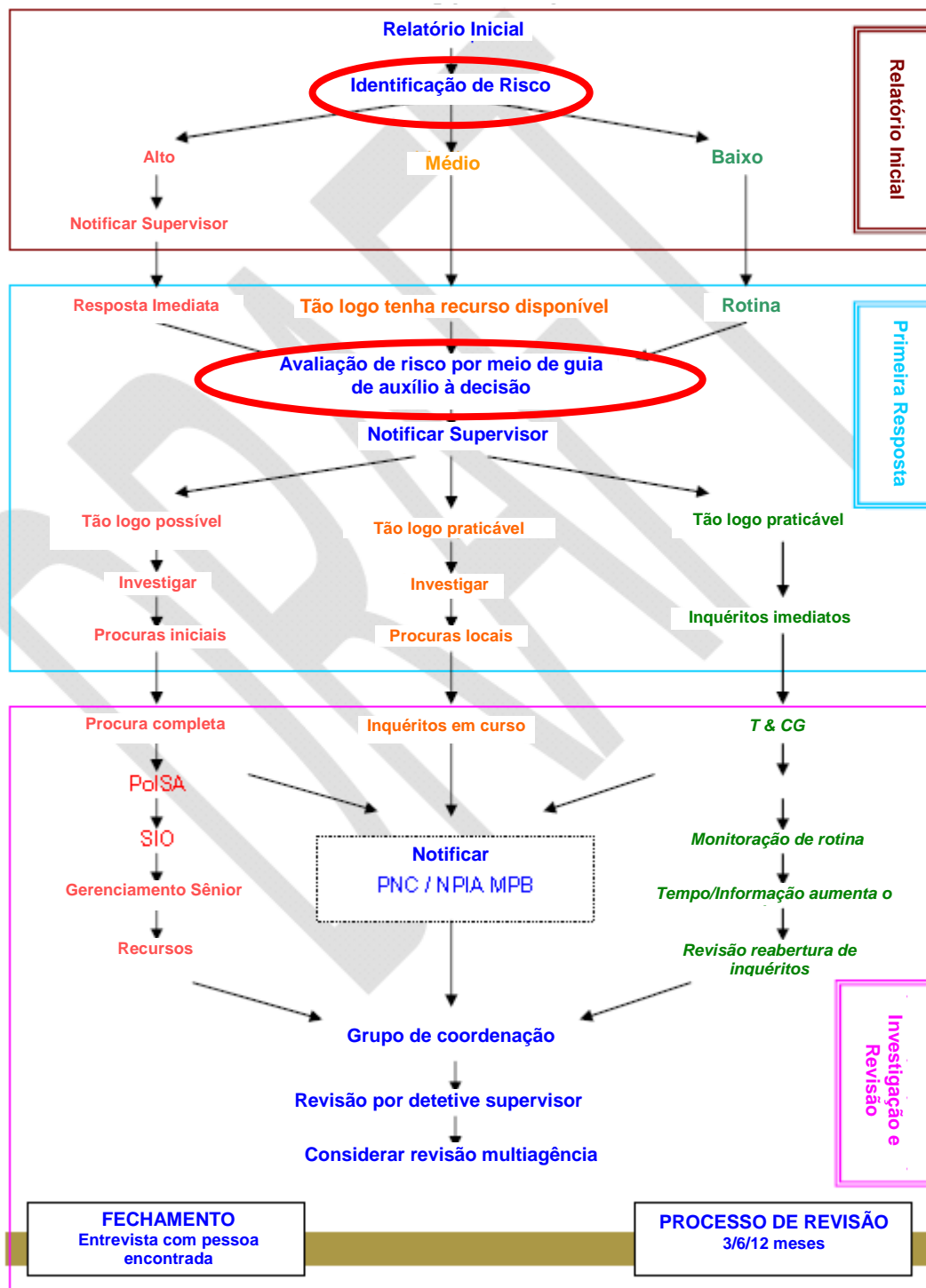


Figura 38. Diagrama do processo de investigação de desaparecimento da força policial do Reino Unido (NPIA, 2010, p. 29, grifo nosso, tradução nossa).

As classificações de risco relativas aos casos de desaparecimento, utilizadas pelas polícias do Reino Unido e da Austrália, e as consequentes linhas de ação indicadas para cada categoria de risco na investigação dos desaparecimentos, são exemplos de como uma classificação pode gerar consequências de tal importância a ponto de

influenciar de forma decisiva a investigação do paradeiro de uma pessoa que possa estar em perigo iminente de morte. Uma falha na classificação pode, em última instância, significar a perda de uma vida.

No caso específico do Brasil, o quadro desenhado até o momento de falta de definição para o desaparecimento, com a conseqüente ausência de atribuição de responsabilidades e a ausência de categorias estabelecidas e consolidadas, parece se refletir em políticas públicas ainda fracas e dispersas.

### **3.2 Ligações fracas e ligações fortes: o cadastro brasileiro e suas articulações**

No Brasil, o banco de dados alimentado pelo site da ReDESAP ([www.desaparecidos.mj.gov.br](http://www.desaparecidos.mj.gov.br)) era, até o final de 2009, a iniciativa governamental para fazer frente à necessidade de um Cadastro Nacional que reunisse informações de todo o país sobre o desaparecimento de crianças e adolescentes. Por diversos motivos, tais como a falta de obrigatoriedade de informar os casos e a falta de pessoal para compor um grupo especializado de busca dessas informações, a iniciativa não se consolidou, de forma que os dados constantes nesse cadastro não chegaram a representar a situação do desaparecimento de crianças e adolescentes no país. Em outras palavras, o Cadastro da ReDESAP não chegou a se consolidar como um *ponto de passagem obrigatória* (LATOURE, 2000).

Um dos motivos para o não fortalecimento do Cadastro da ReDESAP é que nunca se conseguiu extrair dele estatísticas que pudessem fazer frente à demanda por informações. Como afirma Latour, quando um grupo está em formação, um dos traços ou indícios deixados é a mobilização das estatísticas como parte de uma parafernália especializada que atua como seu porta-voz e faz “possíveis as definições duráveis dos grupos” (LATOURE, 2005, p.31).

As estatísticas, por sua vez, não puderam ser robustas porque não existiam dados consolidados que lhes dessem sustentação. No entanto, a todo instante, havia a tentativa de, mesmo sem dados confiáveis, prover o público interessado com estimativas, que mesmo não sendo fidedignas, ao menos tentavam desempenhar o papel de fortalecimento da ReDESAP ou do tema “desaparecimento”. Exemplos interessantes e importantes disso são os textos de justificção, publicados em Diário Oficial, de dois

Projetos de Lei (PL), que tramitavam no Senado no ano de 2009, relacionados à temática do desaparecimento de crianças<sup>101</sup>.

O primeiro é o de nº 211 de 2004, que dispunha “sobre a criação do Sistema Nacional de Cadastro de Crianças e Adolescentes Desaparecidos” e que perdeu sentido após a aprovação da nova lei 12.127 de 17/12/2009 que, definitivamente, criou (no papel) o cadastro.

Conquanto não haja dados precisos sobre o desaparecimento de pessoas no Brasil, *estima-se que cerca de dez mil* crianças e adolescentes se percam dos pais todos os anos. *Acredita-se* que, desse total, entre dez e quinze por cento permaneçam desaparecidos por longo tempo ou jamais sejam encontrados. (SENADO FEDERAL, 2004, grifo nosso)

No segundo PL, de nº 229 de 2008, que se propunha a “obrigar os órgãos e entidades públicos a inserir, nas páginas mantidas na rede mundial de computadores (internet), atalhos para bases de dados contendo fotos de pessoas desaparecidas”, o legislador afirmava:

*Estima-se que, hoje, no Brasil, só no segmento de crianças e adolescentes, cerca de 40 mil indivíduos desapareçam por ano. A maior parte é encontrada nas primeiras 48 horas, mas um percentual significativo, entre 10% e 15%, permanece desaparecido por longos períodos de tempo. Alguns casos jamais são resolvidos.* (SENADO FEDERAL, 2008, grifo nosso)

Ainda que tenha havido uma diferença de aproximadamente quatro anos da formulação de um texto para o outro, um crescimento de quatrocentos por cento no período não parece justificável, a não ser pela (des)atualização de informações. De fato, não havia e ainda não há estatísticas robustas sobre o desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil, ou seja, os números ainda não podem ser tomados como fortes aliados.

No II Encontro da ReDESAP (dezembro de 2008) em uma discussão sobre o assunto, Daniel Lerner, ex-colaborador da SEDH afirmou que

---

<sup>101</sup> Ambos disponíveis mediante consulta ao site do Senado Federal, <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em 07 dez. 2008.

o site da ReDESAP não reflete [a realidade]. Às vezes, um estado, por exemplo, que alimenta melhor o site, vai ostentar a característica de ser um estado que tem mais desaparecimento, o que é uma informação falsa. O site, hoje em dia, só produz estatísticas falsas. [...] Além dessa questão da pesquisa, [o Cadastro] é um tema de interesse social [...]. Na Secretaria há uma demanda enorme para falar sobre o tema. E a gente já viveu muitas situações em que tínhamos que dizer: ‘Olha, eu não tenho como te falar [de dados estatísticos]’. E perguntam: ‘Não tem nem uma estimativa?’. Em um dado momento surgiu um número de quarenta mil desaparecimentos por ano, só que a gente não sabe como surgiu este ‘quarenta mil’. É em cima de alguma projeção que foi se repetindo, assim como tem um número de que 70 a 80% voltam rapidamente e a gente não sabe de onde vem este número. (LERNER, 2008)

A coordenação da ReDESAP, conquanto precisasse utilizar os dados precários de que dispunha, reconhecia e ainda reconhece que

não há no Brasil um banco de dados oficial que permita estabelecer o número de crianças e adolescentes desaparecidos com segurança. [e] ...que apenas uma pequena parte dos casos de desaparecimento são informados, pois não são todas as delegacias que alimentam corretamente o site [da ReDESAP] e nem todos os casos chegam ao conhecimento das delegacias. (ENCONTRO DA REDESAP, II, 2008)

O então ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos, em depoimento recente à CPI-DESA, afirmou que

No trabalho da ReDESAP, o nosso pequeno site, quase que um plano piloto para permitir ali uma tentativa de ampliar, de conectar com 45 delegacias de proteção da criança e do adolescente,[...] os números que temos de registro e a sua alimentação, devemos reconhecer como irrelevantes, irrisórios, e a falta que temos de instrumentos. (VANNUCHI, 2009, p. 6)

Os dados mais confiáveis, segundo o próprio ex-coordenador da ReDESAP, são atualmente dos estados que mantêm serviços específicos para o tratamento da questão, através das suas delegacias especializadas, que por sinal não existem em todos os estados, ou por meio de entidades, inclusive ONG’s que mantêm bancos de dados, às vezes em parceria com o Estado. Lembrando ainda que, pelo fato de se categorizar o desaparecimento de diversas maneiras, como já abordado, não há uma linguagem unificada.

A partir de meados de 2009, a SEDH, por meio do Comitê Gestor da ReDESAP, iniciou conversações com pessoal da Rede Infoseg<sup>102</sup> do Ministério da Justiça, que é uma plataforma de sistemas da Senasp para apoio e centralização de informações de segurança pública do país. Essa articulação entre os dois órgãos levou à ideia de criar e hospedar o Cadastro (inicialmente de crianças e adolescentes desaparecidos e depois, como ficou acertado, de desaparecidos em geral) na plataforma da Rede Infoseg.

Então, após a aprovação da lei, 12.127, que foi agora no final de dezembro, que é a lei de criação do Cadastro Nacional, [...] criamos o Cadastro em parceria, hospedado dentro da Rede Infoseg. Porque dentro da Rede? A Rede Infoseg é nacional e qualquer policial tem acesso, facilitando o processo. Antes, no Desaparecidos[mj.gov.br], o policial tinha que fazer o Boletim de ocorrência e depois tinha que entrar ali no cadastro [do site da ReDESAP]. A ideia era de aproximar a questão da Segurança Pública. Porque nós sentíamos que estava tudo muito disperso. A Segurança Pública trabalhava de um jeito, as ONGs de outro. Então, ficava uma coisa muito dispersa. Unindo-se à Rede Infoseg a abrangência seria maior, fora a questão de obrigatoriedade da polícia em alimentar o cadastro, para não dar aquelas divergências de dados. [...] A Rede Infoseg traz mecanismos que auxiliam muito na questão da identificação e localização. Primeiro, porque é em nível nacional. Lembrando que, embora todos os policiais tenham acesso, o cadastro não substitui o Boletim de Ocorrência. Daí, é necessário registrar o Boletim de Ocorrência, e aí o policial vai e faz o cadastro do desaparecido aqui dentro. E o interessante do cadastro é que no desaparecidos[mj.gov.br] ele pede informações muito limitadas, o que às vezes dificulta a questão da identificação e localização dos desaparecidos. O novo cadastro, não; o site tem um arsenal de informações que facilitará nessa questão de identificação do adolescente. (MELO, 2010)

Com a entrada da Senasp e da Infoseg, a questão do desaparecimento deixou de ser tratada somente com o recorte de idade que era o enfoque da SEDH, dado pelo ECA. O Cadastro na Rede Infoseg deixa clara essa abordagem mais ampla no próprio nome: Sistema Nacional de Pessoas Desaparecidas – Siniped.

Em termos de ligações, alimentação e atualização do Cadastro, a Figura 39, a seguir, procura mostrar algumas das conexões entre atores humanos e não humanos mais evidentes no cenário do desaparecimento de pessoas no Brasil. As articulações mais estabelecidas foram representadas por linhas cheias, enquanto as articulações ainda

---

<sup>102</sup> Mais informações sobre a Rede Infoseg disponíveis em: <<http://www.infoseg.gov.br>>. Acesso em 12 ago. 2010.

em construção, ou que se vislumbram construir, estão representadas em linhas tracejadas.

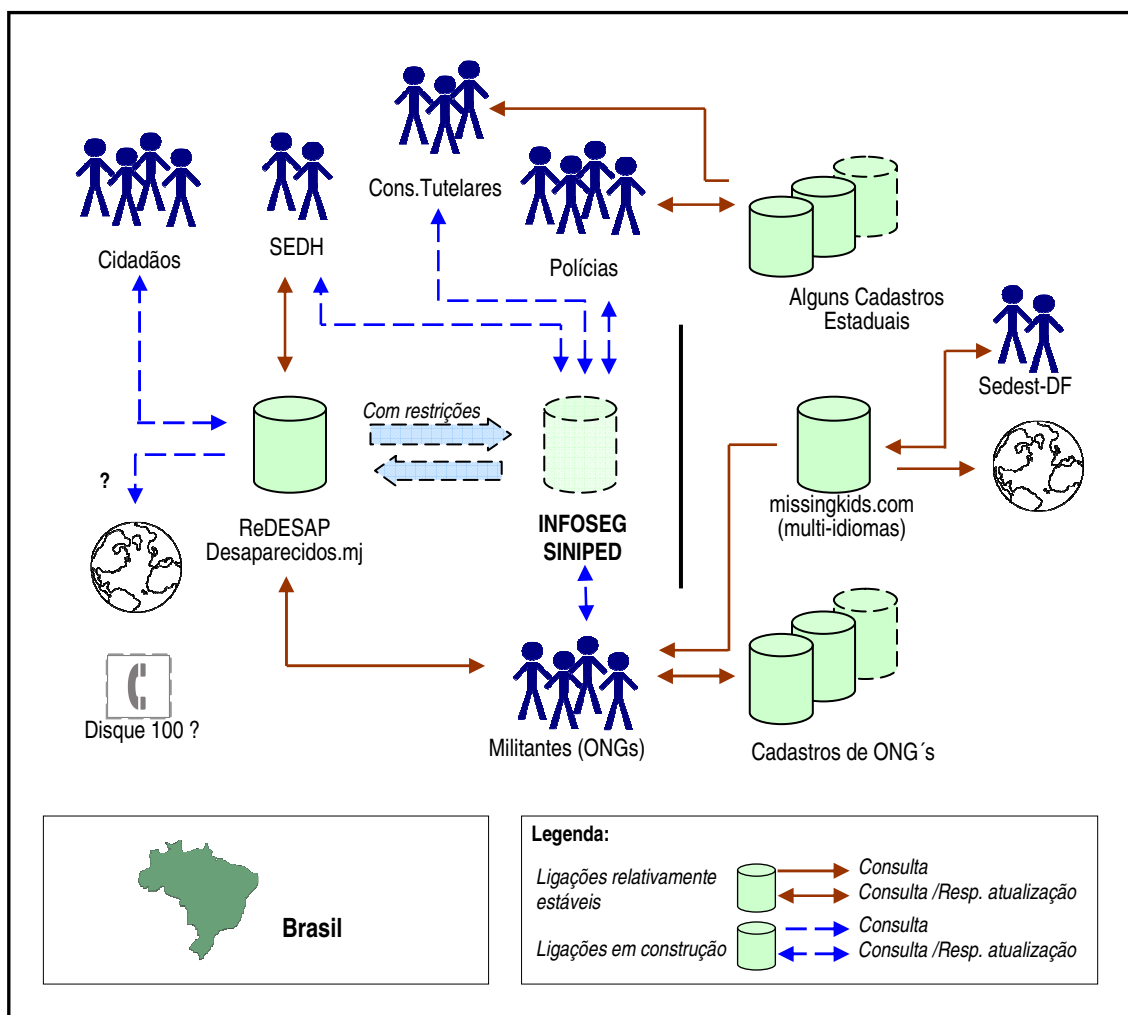


Figura 39. Diagrama de ligações entre alguns dos atores no cenário do desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil, inclusive os bancos de dados. Elaboração própria.

O site da ReDESAP é um elemento antigo desse coletivo. Mesmo após o lançamento do Siniped na Infoseg, anunciado como o “lançamento do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas”<sup>103</sup>, este site continua ativo e ainda exibindo os mesmos dados, aparência (leiaute) e basicamente as mesmas funcionalidades que oferecia antes do lançamento do Cadastro Nacional. Diga-se de passagem, era tal o desconhecimento da mídia e opinião pública a respeito da existência de um banco de

<sup>103</sup> Ver, por exemplo, matéria de O Globo noticiando que “Governo Lança Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas”, disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/02/26/governo-lanca-cadastro-nacional-de-pessoas-desaparecidas-915944477.asp>, acesso em 12 ago. 2010.



dados de crianças e adolescentes desaparecidos que alguns meios de comunicação veiculavam notícias, principalmente após a instauração da CPI-DESA, dando conta da “criação de cadastro nacional de crianças e adolescentes desaparecidos”<sup>104</sup>, como se não houvesse tal banco de dados. É bem verdade que este existia sem amparo legal, sem lei de criação.

Segundo a explicação da Chefe de Divisão da SEDH, Denille Melo, que trabalha no projeto do novo Cadastro, o site da ReDESAP se tornará uma espécie de plataforma para o cidadão comum, onde qualquer pessoa poderá fazer consultas e obter informações resumidas sobre pessoas desaparecidas. O cidadão poderá, ainda, a partir dessa plataforma, cadastrar casos de pessoas desaparecidas, que serão validados quando esses dados forem migrados, em rotinas periódicas, para o Siniped/Infoseg. Ou seja, os casos inseridos por cidadãos em geral no site da ReDESAP serão migrados para o Siniped/Infoseg com *status* “Para validação” e lá serão verificados por pessoas das instituições ligadas ao desaparecimento de pessoas. O Siniped/Infoseg será acessado, além dos policiais, somente por pessoal autorizado. Farão parte desse grupo, profissionais da SEDH, “as ONGs que já faziam parte da ReDESAP, que são os SOSs, ONGs como Mães da Sé, e os Conselhos Tutelares, que também farão o cadastro” (MELO, 2010).

Embora se vislumbre a necessidade, ainda não há ação concreta em curso no sentido de migrar os dados dos bancos de dados dos cadastros estaduais existentes e das bases de dados de Organizações Não Governamentais. Um dos motivos que dificultam esta integração é que, como já se procurou mostrar nesta dissertação a partir da comparação das categorias de desaparecidos utilizadas pelas diversas instituições, não há uniformidade com relação às informações nesses bancos de dados, o que exigirá uma ação de compatibilização dos registros, que não será possível sem intervenção humana bastante trabalhosa. Por isso, o diagrama não mostra conexões diretas entre os bancos de dados das instituições e o Cadastro Nacional (Siniped). Neste sentido a Chefe de Divisão da SEDH explica:

---

<sup>104</sup> Como veiculado pela Agência Brasil, disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/noticia/cpi-defende-cria%C3%A7%C3%A3o-de-cadastro-nacional-de-crian%C3%A7-e-adolescentes-desaparecidos>> e em o Globo, disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/03/26/camara-aprova-cadastro-nacional-de-criancas-desaparecidas-755008458.asp>>. Acessos em 15 ago. 2010.

Uma outra coisa que nós estamos vendo com as instituições, os SOSs, é que o que está nas bases deles, nos seus sites específicos, também migrem. Porque a FIA, por exemplo, tem muitos casos, então, já migrem. [Mas, como o formato é diferente e, em alguns casos, há menos informação do que será solicitado a partir de agora,] o que vai acontecer? Nesse contexto, a gente vai ter que procurar a família para que dê mais informações. [...] Então cada estado vai ter que trabalhar muito, tanto as ONGs em parceria com as delegacias, tudo para poder buscar essas informações para complementá-las. (MELO, 2010)

Até o momento, baseando-se nas entrevistas realizadas, para esta dissertação, com pessoal envolvido no projeto do novo Cadastro Nacional, não se mostrou interesse em articulá-lo com o cadastro do *International Centre for Missing And Exploited Children – ICMEC* ([www.missingkids.com](http://www.missingkids.com)). Embora haja informação do ICMEC que o Brasil faz parte de sua rede, quem atua como elo desta iniciativa no país é a Secretaria de desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal – Sedest, por meio da Coordenadoria de Ações Especiais – CAES, e do seu Núcleo de Atendimento às Famílias de Pessoas desaparecidas – NUAPD. O que deveria ser uma ligação com uma instituição de amplitude nacional é, na verdade, uma ligação com uma instituição regional. Desta forma, os casos relativos ao Brasil registrados nessa rede internacional são, em sua grande maioria, referentes à crianças e adolescentes de Brasília, não refletindo os casos brasileiros, como se pode verificar por meio de uma pesquisa ao site brasileiro do ICMEC<sup>105</sup>.

O serviço de telefone para o qual o governo dirige os interessados é o Disque 100, Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes da Secretaria de Direitos Humanos, que não é específico para as questões de desaparecimento. Como é restrito às questões relativas a crianças e adolescentes, o Disque 100 não se mostra adequado a assumir a função de “Disque Desaparecido”, sem distinção de faixa etária.

Com relação à obrigatoriedade de uso do Cadastro Nacional pela polícia, tramita no Ministério da Justiça a minuta de um decreto com a finalidade de fazer obrigatório o registro dos casos de desaparecimento de pessoas no Siniped por parte dos policiais<sup>106</sup>. Conhecendo como é complexa a questão da obediência às leis que, na realidade brasileira, podem “pegar” ou “não pegar”, a depender de uma vastíssima e,

---

<sup>105</sup> Disponível em: <<http://br.missingkids.com>>. Acesso em 12 ago. 2010.

<sup>106</sup> Até a conclusão desta dissertação, o decreto ainda não havia sido publicado. A cópia da minuta foi solicitada, mas o seu fornecimento foi negado pela SEDH.

por vezes, desconhecida conjunção de fatores, é de salientar que esta lei é um passo, necessário, mas ainda tímido, no sentido de fortalecer o recém (re)criado Cadastro. A atenção dada às associações, pelos estudos CTS, mostram que muito trabalho é necessário para interessar (envolver) e alistar aliados para que um fato ou artefato se estabeleça. A lei é apenas um desses muitos aliados que terão que ser alistados para que o Cadastro, de fato, funcione.

Como procura mostrar a Figura 39, não há um serviço centralizado, em nível nacional, que concentre ações e informações relativas ao desaparecimento (de crianças e adolescentes ou de pessoas em geral). Isso quer dizer também que não há nenhum grupo do governo com profissionais exclusivamente dedicados, que se ocupe especificamente da questão do desaparecimento em nível nacional, concentrando informações e promovendo a articulação e cooperação entre as diversas instituições. Para se ter uma ideia prática da ausência de pessoas trabalhando com a questão em nível nacional, a SEDH não possui sequer um profissional exclusivamente dedicado à questão. A própria ReDESAP, por exemplo é coordenada, na prática, por 2 (duas) pessoas, que se dividem entre muitas outras atribuições do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. Em outras palavras e prestando atenção à materialidade das conexões (ou à falta delas), não há um escritório com uma plaqueta na porta, não há endereço, não há rubrica específica no orçamento, não há pessoas especificamente dedicadas ao trabalho necessário de costurar a rede, de construir as associações entre dados, instituições e pessoas, crianças ou adultos, desaparecidos.

No ANEXO F são apresentados, para efeito comparativo, os esquemas das articulações envolvendo os cadastros de desaparecidos nos EUA e no Reino Unido. Tentando empreender uma comparação entre estes países e o Brasil, o que mais se destaca é que naqueles países há alguma entidade, seja de iniciativa governamental (Reino Unido) ou de iniciativa não governamental (EUA), que centraliza esforços, e é de onde partem ações de coordenação para o tratamento do desaparecimento, de crianças e adolescentes (EUA) ou de pessoas em geral (Reino Unido).

É interessante ainda notar que em todos os casos, e não só no Brasil, não há “o” banco de dados dos desaparecidos. O cenário dos dados é sempre complexo, envolvendo muitas fontes, diferenças de tratamento e de presença ou ausência do uso tecnologia, o que obriga a que se aprenda a trabalhar em um ambiente onde os dados estão dispersos. Há, sempre, um grande trabalho de reunião e de compatibilização dos

dados. Há sempre a exigência de “fazer os dados conversarem”, o que exige trabalho de pessoas especificamente dedicadas ao assunto, sem o qual não há encontro de informações, não há diálogo entre os dados, não há conexões estabelecidas entre os artefatos, nos esquemas representados pelas linhas cheias (conforme Figura 39, acima, e 51, ANEXO F).

Essas comparações reforçam a ideia de que um banco de dados, em si, não dá, e nunca dará, conta da questão, que é muito mais que a necessidade de uma ferramenta isolada. A necessidade é de um enredamento, amplamente entendido como uma conjunção de atores humanos e não humanos trabalhando de forma integrada, onde as articulações devem ir, desde as ligações *online* entre bases de dados, que pressupõem desde a padronização (sempre provisória) ou a equivalência entre as categorias, até os tão importantes protocolos entre agências, guias de ação, treinamentos e leis, que constroem todo o complexo necessário para que uma rede dessa natureza se estabeleça.

### 3.4 A classificação e suas consequências

Toda classificação ou sua falta traz consequências, boas ou ruins. A classificação pode identificar as famílias, por exemplo, com grupos que elas não gostariam. Já a falta de classificação promove desentendimento porque não se pode promover um diálogo entre bancos de dados e ganhar a escala necessária para construir um discurso de base nacional sobre a questão do desaparecimento.

A FIA, que atua ligada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, oferece uma estatística relativa ao ano de 2007 que dá conta de que o desaparecimento de crianças no estado é distribuído da seguinte maneira:

<i>Fuga</i> .....	62,14 %
<i>Rapto por Estranho</i> .....	20,15 %
<i>Perdido</i> .....	11,03 %
<i>Subtração de Incapaz</i> .....	2,45 %
<i>Rapto Familiar</i> .....	1,78 %
<i>Outros</i> .....	2,45 %

(FIA, 2008)

Destes, afirma o gerente do SOS Crianças e Adolescentes Desaparecidos da FIA, Luiz Henrique, 76% correspondem a casos que têm origem em conflitos familiares. O percentual é reutilizado pelo ex-coordenador da ReDESAP e, em conjunto

com o dados consolidados escassos de que dispõe, é traduzido num espectro mais elástico de forma que ele possa afirmar que

o que chega no nosso cadastro em Brasília é uma estatística de mais ou menos 48 a 76% de crianças que desapareceram que são casos de fuga de casa ou de outro conflito familiar. (Dos SANTOS, 2008)

ou ainda que,

hoje temos como principal causa do desaparecimento, a fuga de casa, e, em segundo lugar, o conflito por guarda dos filhos, o que quer dizer que 70% dos casos têm em sua origem conflitos familiares que vitimam a criança e o adolescente, colocando-os em situação de risco e desproteção. [...] Apenas um pequeno percentual, é preciso que se diga, é realmente de casos de crimes graves que resultam em morte e ocultação de cadáver. (ENCONTRO DA REDESAP, II, 2008)

Estes números não agradam, por exemplo, àqueles que ainda estão enfrentando o drama do desaparecimento, principalmente às mães, porque as liga, de alguma forma, ao tema dos conflitos familiares. A ONG Mães do Brasil reclama que

além da dor da ausência do filho, elas têm que conviver com o preconceito e discriminação com que são encaradas, a falta de preparo de alguns técnicos e, principalmente, a ausência de uma polícia especializada em investigações de crimes de desaparecimento de crianças. (MÃES DO BRASIL, 2008)

A situação é paradoxal porque, enquanto é bom para elas que os desaparecidos sejam definidos de forma que incluam a categoria “fugitivo” no momento em que necessitam alistar as instituições como aliadas, no momento da divulgação das estatísticas o melhor é que não se fale em conflitos familiares, situação de desproteção e maus tratos. Ou seja, que *desapareça* a categoria “fugitivo”.

Tome-se como exemplo o relato da responsável por uma menina ainda desaparecida sobre a divulgação de estatísticas que mostram a grande quantidade de crianças que fogem por terem sido maltratadas. Ela é enfática no sentido de rejeitar que o seu caso seja tratado como um número entre outros. Ou seja, o familiar que ainda vive o drama do desaparecimento se mostra descontente pelo processo de objetivação por que tem que passar, onde seu caso é mais um número em meio a tantos outros que servem de base para as estatísticas:

Agora, a única coisa que eles deveriam de ter era o cuidado no divulgar, porque está muito massacrado, mãe e pai maltratando os seus filhos, está muito massacrado! Só que eles não olham para o outro lado! Existem famílias que estão sendo acusadas pela divulgação, pela mídia divulgar que a mãe e o pai fazem isso. Mas não existem também bandidos que estão soltos? [...] Então, eu vou explorar que mãe maltrata filho, não sei quantos por cento? Se isso pegar na mídia, a imprensa vai correr para isso, não vão querer saber se é isso ou não! E isso é nossa imagem! De pessoas que dão carinho, que cuidam, que dão atenção, de crianças que estudavam... minha sobrinha ia para escola, não ficava na rua! [...] Está pensando o quê?! Vão denegrindo a imagem da gente?! Então é uma coisa chata, sabe? (CAMÉLIA, 2008)

De outra forma, uma mãe que teve o seu filho encontrado, parece reagir de forma indiferente às estatísticas, quando perguntada sobre a divulgação de informações de seu filho:

Tem... Tem que ter sim, porque me ajudou muito, outras pessoas mesmo viram, né? E já falou, já conhecia, visto o menino em tal lugar, entendeu? [...] Eu acho que tem que fazer, sabe? (VIOLETA, 2008)

Ter suas informações vinculadas a estatísticas pode ser uma experiência meramente objetivante e desapontadora quando não há sucesso na solução do caso, mas pode ser muito positivo quando a mesma recebe de volta sua criança, o que dá

a noção de que não é necessariamente ‘desumano’ tratar pessoas como objetos, como também que tratar humanos como objetos pode ser vital para a construção da subjetividade. (LAW, 1999, p. 4)<sup>xl</sup>

Em outras palavras, as estatísticas, consequências quase que obrigatórias dos cadastros, podem ser ruins para alguns casos de famílias que têm suas imagens ligadas às situações de maus tratos, mas podem também ser muito importantes para estabelecer articulações que reforcem o papel do cadastro como um concentrador de informações.

### **3.5 A falta de classificação e suas consequências: um ponto de passagem *não* obrigatória**

É importante pensar no papel das estatísticas para reforçar as ações concernentes aos desaparecidos. Apesar das dificuldades com relação à concentração

dos dados, os demais países citados neste capítulo têm enfrentado o desafio desenvolvendo análises periódicas para entender como se dá o desaparecimento. A partir destas pesquisas, são forjadas as definições de desaparecimento, suas categorias e estatísticas, as quais podem apontar caminhos para a prevenção e o tratamento dos casos de desaparecimento. Estas pesquisas procuram consolidar os dados dos registros policiais, de agências não governamentais e de pesquisas amostrais (realizadas por telefone, com a população). Pesquisa desta natureza ainda não foi realizada no Brasil.

Na falta desse tipo de pesquisa, a CPI, a mídia e as notícias em geral parecem exacerbar a importância do banco de dados do Cadastro Nacional, aparentemente elegendo-o como a solução para a questão do desaparecimento. Prova disso é que a própria ação da SEDH, em conjunto com o Ministério da Justiça, diante da pressão da opinião pública, foi a de rapidamente “resolver” a questão do banco de dados, mesmo passando ao largo de muitas questões importantes para o funcionamento do cadastro<sup>107</sup>. As pesquisas para esta dissertação revelaram, por exemplo, que o novo sistema Siniped/Infoseg não está plenamente operacional. Em outras palavras, ele ainda não está em uso.<sup>108</sup>

No entanto, a questão do desaparecimento, seja de crianças, adolescentes ou adultos, é muito mais complexa que a simples disponibilidade de um banco de dados. Por isso mesmo, uma visão limitada ao banco de dados não dará conta da questão. O banco de dados é um ator importante, porém limitado, diante das necessidades de se estabelecer articulações com os diversos atores envolvidos no problema.

O banco de dados, como solução tecnológica, já existia. Mas as articulações (ou a falta delas) em seu entorno é que impossibilitaram sua existência plena. Neste sentido, o novo banco de dados, a despeito de fazer parte do Infoseg, o “Sistema da Polícia”, corre o mesmo risco de ficar sem uso, por falta de articulações adequadas que façam dele um *ponto de passagem obrigatória* (LATOURE, 2000).

Um bom indicador para se avaliar o comprometimento das políticas públicas é a quantidade de recursos humanos governamentais dedicados exclusivamente ao

---

<sup>107</sup> Segundo profissionais da SEDH, as articulações para o novo cadastro vinham sendo feitas há meses e a CPI não teria influenciado decisivamente o (re)lançamento do cadastro. Todavia, parece mais provável que a CPI de fato tenha contribuído para acelerar as negociações entre os ministérios.

<sup>108</sup> Até a última semana de agosto/2010, os perfis de acesso e senhas para os usuários-chave estavam sendo distribuídos e outras questões operacionais sequer haviam sido resolvidas, como, por exemplo, a definição de alguns perfis de acesso (para consulta de pesquisadores) e o intercâmbio de informações entre o cadastro nacional e os cadastros estaduais.

problema do desaparecimento, provendo tratamento continuado às questões, realizando as necessárias articulações com as entidades governamentais (inclusive a polícia) e não governamentais, fomentando o uso do banco de dados. Como já mencionado, esses recursos humanos são escassos, para não dizer inexistentes. Tal ausência de mão de obra mostra que há, de fato, um (quase) desaparecimento do governo quando se trata da temática do desaparecimento. Mesmo com toda a pressão da opinião pública, amplificada pela CPI-DESA, o governo não demonstrou ainda, além da implementação (precária) do banco de dados, ações que, de fato, farão frente ao desafio complexo que se apresenta.

A título de exemplo, vale apontar que, para haver articulação entre os bancos de dados estaduais com o Cadastro Nacional, seria necessário um acordo quanto à padronização nacional no registro dos desaparecidos, com uma definição tanto do que se consideraria desaparecimento quanto dos campos necessários para se caracterizá-lo. Esta padronização facilitaria o intercâmbio de dados entre os diversos bancos (estaduais, ONGs), bem como a leitura ou importação para o cadastro nacional. Do contrário, caso não haja consenso a respeito dos campos, para cada banco de dados local será necessária uma espécie de conciliação de tipos (tabela “de-para”, ou conectores de banco de dados) a fim de proporcionar o intercâmbio de informações.

O estudo aqui empreendido do caso do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes, finalmente transformado em um Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, deixa claro que este banco de dados de fato ainda não se consolidou, ou de outra forma, não se traduziu em um ponto de passagem obrigatória para os casos de desaparecimento (muito embora tenha vocação para tal), ou ainda, não se traduziu em uma infraestrutura de informação, como poderia mostrar um confronto com as características indicadas por Star e Ruhleder (*apud* BOWKER; STAR, 2007).

Nos casos de desaparecimento, os cidadãos *não* são classificados e, portanto, *não* são transformados em estatísticas. Em contrapartida, o cidadão não pode receber apoio articulado por uma rede fortalecida, sustentada por um discurso baseado em relatórios gerenciais que mostrem caminhos para o enfrentamento e o tratamento da questão do desaparecimento.

A falta de um cadastro forte anda lado a lado com a falta de negociações bem-sucedidas (ainda que ocorram pontualmente). Embora se possa enumerar muitas instituições e atores envolvidos, o caso do cadastro denuncia lutas mal-sucedidas (ou



inexistentes) entre militantes da causa e do governo. A falta do cadastro (forte) denuncia a falta de articulações.

Esta vocação não atendida do cadastro para se tornar um ponto de passagem obrigatória é um exemplo de como a falta das classificações nos bancos de dados pode ser também um entrave à fruição dos direitos de cidadania.

#### 4 NOME NA LAMA: O CIDADÃO CODIFICADO NO SISTEMA DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO

O nome civil, como assim se denomina no Direito o nome dado à pessoa física, é considerado um direito fundamental do cidadão, desde o seu nascimento.<sup>109</sup> Entretanto, paradoxalmente, pode representar também restrições ao livre exercício da cidadania. Nas atividades comerciais e financeiras, por exemplo, o cidadão-consumidor pode ter seus direitos legalmente restringidos pelas inscrições associadas ao seu nome<sup>110</sup> nos cadastros de proteção ao crédito.

As pessoas dão muito valor aos seus nomes. O nome próprio é tão significativo que chega a se confundir com a pessoa. No Direito, por exemplo, em caso de dano à pessoa ou ao seu nome (dano moral), é possível, inclusive, estipular a quantia a recompor o dano (CARMO, 2007). Neste sentido, o Direito parece de alguma forma concordar com o adágio popular que afirma que “boa fama vale dinheiro”. O linguajar do povo também oferece outras expressões relativas à valoração do nome, como: “ter o nome sujo”, “ter o nome na lama”.

Além de um direito, uma distinção, um valor simbólico e afetivo, o nome pode estar associado também a ganhos e/ou perdas monetárias, a promoção e/ou restrições dos direitos de cidadania. Desta forma, o Sistema<sup>111</sup> de Proteção ao Crédito desempenha papel importante nos imbricados relacionais em que o nome civil é construído (e constrói a outros).

O presente capítulo pretende lançar um olhar sobre o Sistema de Proteção ao Crédito no que diz respeito aos cadastros de inadimplentes, procurando analisar de forma simétrica os elementos humanos e não-humanos envolvidos, suas relações ditas “sociais” (ou “políticas”) e “técnicas”. Por isso, um olhar sociotécnico.

---

<sup>109</sup> Segundo a Declaração dos Direitos da Criança da ONU, de 20/11/1959, em seu Princípio 3º; ainda, segundo o Código Civil Brasileiro (lei de nº 10.406 – de 10/01/2002), art. 16.

<sup>110</sup> Ou, mais precisamente, associada ao seu nome, CPF – Cadastro de Pessoa Física e RG – Registro Geral.

<sup>111</sup> Para melhor precisão, usaremos sistema como um sinônimo de rede sociotécnica, designando, de forma ampla, todo o complexo de relações no cenário de proteção ao crédito. Diferentemente, usaremos cadastros ou bancos de dados de proteção ao crédito, ou simplesmente SPC e SERASA, para designar especificamente o aparato institucional e tecnológico que acolhe e disponibiliza os dados de consumidores.

Os Estudos CTS, nos quais este relato se apóia, indicam que elementos em relação formam entre si uma rede heterogênea e de estabilidade precária, um emaranhado complexo de interações multideterminantes entre atores humanos e não-humanos (LAW, 1999; LATOUR, 2000). Como não há mesmo como percorrer toda a vastidão e complexidade da rede, em nosso caso a dos cadastros de proteção ao crédito, a tarefa aqui pretendida é a de pinçar e fazer vibrar alguns dos seus fios para ver se outros, amarrados a eles, respondem à oscilação, fazendo ressaltar associações mais fracas e mais fortes (LATOUR, 2000), com vistas à desnudar, o quanto possível, o funcionamento da rede, ainda que através de um esboço incipiente.

No cenário da proteção ao crédito é possível destacar diversos atores que, para atender à pretensão de simetria, devem ser enumerados sem distinções entre humanos e não-humanos: os consumidores; os lojistas; as instituições financeiras; as associações de consumidores e seus porta-vozes; os organismos de proteção ao consumidor (PROCONs); as associações de comerciantes (CDLs); os gestores dos bancos de dados (SPC, SERASA); os próprios bancos de dados de proteção ao crédito (SPC, SERASA e os bancos de dados internos das lojas); os bancos de dados de proteção ao consumidor, SINDEC – Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, do Ministério da Justiça; o próprio Ministério da Justiça; o Ministério Público; as Comissões de Defesa do Consumidor (CODECONs), no Legislativo; o Código Nacional de Defesa do Consumidor (Lei 8078, de 11/09/1990); outras leis; decretos; portarias etc.

Tal lista incompleta nos dá, ainda assim, a noção da heterogeneidade e complexidade desta rede, corroborando o que Latour (2000) formulou sobre a impropriedade de se tentar defini-la com base em campos ou áreas estabelecidas do saber:

sabemos que essas redes não são construídas com material homogêneo, mas, ao contrário, exigem a urdidura de inúmeros elementos diferentes, o que torna sem sentido a questão de saber se elas são “científicas”, “técnicas”, “econômicas”, “políticas” ou “administrativas”. (LATOUR, 2000, p. 377)

Por isso, segue-se aqui uma abordagem que procura não se concentrar somente nas questões “técnicas”, nem somente nas “sociais”, por isso, vale repetir, uma análise sociotécnica.

#### **4.1 SPC e SERASA como caixas-pretas: o sistema de proteção ao crédito como um infraestrutura de informação**

A rede que se pretende verificar é razoavelmente estabilizada e, embora em constante construção (característica de todas as redes sociotécnicas), apresenta alguns elementos de relativa solidez. Latour (2000) identifica fatos e artefatos que apresentam certa estabilidade como fatos e artefatos duros ou, em outras palavras, “caixas-pretas”.

Quando as controvérsias, as disputas, em torno da construção de fatos e artefatos se esfriam, e quando os interesses dos atores vão se conformando, então os fatos e artefatos vão se endurecendo, tornando-se cada vez mais reais, mais verdadeiros, mais caixas-pretas, ao mesmo tempo em que, sendo mais estáveis, reforçam o esfriamento das controvérsias. No mesmo sentido, mas com outro enfoque, esta rede complexa de proteção ao crédito pode ser analisada com base no conceito de infraestrutura de informação (II), estando muito próxima de uma II, por sua abrangência espacial e de pessoas envolvidas, relativa solidez e embutimento, dentre outras características (STAR; RUHLER, 1996 *apud* BOWKER; STAR, 2007).

Segundo este entendimento, pode-se dizer que, no cenário de proteção ao crédito, os cadastros ou bancos de dados de consumidores inadimplentes gozam de relativa estabilidade: são artefatos de significativa dureza. Pelo menos à primeira vista, as controvérsias em torno deles parecem ter se esfriado, a não ser por umas e outras questões que se levantam como, por exemplo, a dos inúmeros, mas quase transparentes, relatos pessoais de erros envolvendo esses cadastros.

O coordenador do PROCON-RJ – Programa Estadual de Proteção ao Consumidor, do governo do estado do Rio de Janeiro<sup>112</sup>, por exemplo, referindo-se a esses cadastros, afirma que não há controvérsias do ponto de vista do consumidor em relação aos mesmos. Segundo ele, o consumidor

não tem problema com o SERASA. Na verdade, o consumidor quando vem ao PROCON nunca reclama contra o SERASA, ele não reclama contra o SPC, ele reclama da empresa [fornecedora de produtos e serviços]. (NOVAES, 2007)

---

<sup>112</sup> O PROCON-RJ está subordinado à Subsecretaria-adjunta de Defesa do Consumidor, da Secretaria de Estado da Casa Civil do estado do Rio de Janeiro. A entrevista foi realizada em 2007, mas o coordenador, a despeito das mudanças de poder na esfera política, mantém-se no cargo (jul/2010).

Em sua avaliação, o SPC e o SERASA “são *simplesmente bancos de dados*. Eles recebem aquela informação, notificam a parte e inscrevem [o consumidor inadimplente]” (NOVAES, 2007, grifo nosso).

Da mesma forma, representantes da ADCON – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor, da Vida e dos Direitos Civis –, que é uma entidade da sociedade civil cujos associados são, no geral, consumidores lesados por fornecedores, quando perguntados sobre possíveis falhas no cadastro de inadimplentes, afirmaram que os gestores desses bancos não têm responsabilidade sobre os registros dos consumidores nos cadastros, já que a responsabilidade por essa alimentação é transferida ao próprio associado, eximindo-se o gestor do banco de dados.

É como se diz: o papel branco aceita qualquer escrita. Você escreve o que quiser. O banco de dados é a mesma coisa, ele está [lá], ele disponibiliza. (COSTA, 2007)

Perguntados sobre uma suposta neutralidade dos bancos de dados com relação aos erros de cadastro – já que, como afirmaram, estariam lá apenas recebendo e disponibilizando as informações –, de pronto responderam que o banco de dados era “totalmente neutro!” (GAVINHO, 2007).

O próprio SPC Brasil, através do seu gerente de relacionamentos, quando perguntado se poderia apontar alguma fragilidade, do ponto de vista do consumidor, nos sistemas do SPC, respondeu categoricamente: “nenhuma”! (GUIMARÃES, 2007).

Todos os exemplos acima demonstram, em certo sentido, um relativo esfriamento das controvérsias em torno dos bancos de dados de consumidores inadimplentes. Mesmo os consumidores, que seriam os potenciais prejudicados, não enxergam controvérsias na existência ou na conformação dessas bases de dados, pelo menos segundo seus porta-vozes.

Seguindo Latour (2000), quando as caixas-pretas alcançam o estado de estabilidade, são tomadas como coisas “naturais”, como se fossem parte da realidade, difundindo-se com cada vez menos obstáculos. É a naturalização de fatos e artefatos tecnológicos. Novamente aludindo ao conceito de II, quanto mais transparente um sistema de informação, tanto mais perto de ser considerado uma II (STAR; RUHLER, 1996 *apud* BOWKER; STAR, 2007).

## 4.2 Associações fortes: propagando as caixas-pretas

Sem controvérsias que criem obstáculos significativos, as caixas-pretas se propagam em um modelo que Latour chama de difusão, onde:

[a] cada nova pessoa que acredita na alegação, a cada novo consumidor que compra o produto, a cada artigo ou livro em que o argumento é incorporado, a cada motor em que a caixa-preta é embutida, a sua propagação vai ocorrendo no tempo e no espaço. (LATOURE, 2000, p. 219)

Ou seja, parece impossível fugir da verdade estabelecida. É como se o “artefato-verdade” estivesse estado sempre lá, apenas esperando para ser usado. É como se não continuasse a ser construído e mantido, constantemente, para que seja cada vez mais estabelecido. Neste caso, não há o que se questionar, não há controvérsia a ser levantada. Para se tentar qualquer movimento que vá na contramão do “artefato-verdade” será preciso mais energia, mais aliados, mais investimentos do que os que foram necessários para estabelecê-lo. Neste estágio, as caixas-pretas ganham força irresistível. Tornam-se o que Latour (2000, p. 227) chama de “pontos de passagem obrigatória”, ou seja, “quanto mais automática e mais preta a caixa-preta, maior o número de pessoas que precisam acompanhá-la”.

Para se ter ideia da propagação dos bancos de dados de proteção ao crédito como caixas-pretas, podemos relacionar uma série de exemplos onde o seu uso é, ao mesmo tempo, desejado e reforçado, onde os cadastros alistam novos aliados<sup>113</sup>, e são alistados, para os mais diversos interesses, em uma construção simultânea.

Segundo estatísticas do SPC, que tem cerca de 1,2 milhões de empresas associadas, estão cadastrados em seus bancos de dados aproximadamente a 130 milhões de consumidores e 16 milhões de empresas, sendo realizadas cerca de 50 milhões de consultas mensais, 24 horas por dia, 7 dias por semana.<sup>114</sup>

Um dos representantes da ADCON destacou que é parte dos procedimentos de muitas empresas o uso frequente do SPC e SERASA como fontes de informação para

---

<sup>113</sup> O alistamento de aliados (humanos e não-humanos) é uma das condições, segundo Latour (2000), para se construir uma caixa-preta.

<sup>114</sup> Segundo informações da Gerência de Relacionamentos do SPC Brasil (em julho de 2010).

auxílio à decisão na contratação de funcionários e na manutenção dos mesmos em suas funções, dando como exemplo os

promotores de supermercados, [que] para entrar[em], o supermercado, antes, pede à empresa que mande a ficha negativa. Eles são obrigados, de seis em seis meses, a tirar as negativas cartorárias, e SPC e SERASA de 60 em 60 dias. (GAVINHO, 2007)

Até o próprio governo federal parece nutrir o fortalecimento desses cadastros, a despeito de algumas controvérsias sobre a preservação do sigilo fiscal. Matéria em revista jurídica do ano de 2007 dava conta de que

a Receita [pretendia] incluir no cadastro de inadimplentes (SPC/SERASA) o nome daqueles que têm débitos inscritos em dívida ativa e com recurso administrativo indeferido em última instância de julgamento administrativo. Mesmo as dívidas que estão sendo discutidas na Justiça, correm o risco de ser inscritas nesses cadastros. (RAVA, 2007)

O assunto perdeu força e desapareceu da mídia logo em seguida. Entretanto, em 2009 e 2010, a questão de inclusão de devedores do Governo Federal nos cadastros de inadimplentes voltou à tela, desta vez para cobrança de dívidas gerais e não só fiscais. Entrevista com o diretor de gestão do Departamento da Dívida Ativa da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN, Paulo Ricardo Cardoso, dá conta de que a União está no rastro dos devedores:

Se o valor ajuizado não for pago, outros 10% serão adicionados ao principal. O nome do contribuinte é encaminhado ao Cadastro de Inadimplentes (Cadim) e vai para a página da PGFN na internet. Para acelerar a cobrança de débitos, a PGFN pretende por os nomes dos devedores na Serasa e no Serviço de Proteção ao Crédito. (CARDOSO, 2010)

Os exemplos mostram que os cadastros são cada vez mais cadastros à medida que mais e mais aliados fazem uso deles, para os mais diversos fins, inclusive alguns razoavelmente desviantes do objetivo declarado que é a proteção ao crédito.

### 4.3 Associações fracas: desbotando as caixas-pretas

A despeito da relativa estabilidade apresentada pelos bancos de dados de proteção ao crédito atestada pelos exemplos e depoimentos, há um contra-senso que se pode explorar e evidenciar. Em alguns dos mesmos depoimentos que salvaguardam de controvérsia os bancos de dados de proteção ao crédito “em si”, fortalecendo-os como caixas-pretas, é possível perceber dissonâncias, indicando falhas no cadastramento onde, via de regra, a empresa fornecedora é apontada como responsável.

Segundo a ADCON, embora seus representantes tenham sido enfáticos em relação à neutralidade dos bancos de dados, 20 a 30% das pessoas que procuram o auxílio da Associação integram o grupo de consumidores lesados por terem seus nomes indevidamente tratados nos cadastros do SPC e SERASA. Os casos mais comuns de problemas são os relacionados à negativação<sup>115</sup> indevida; à não positivação após pagamento, acordo ou decurso de prazo<sup>116</sup>; ao aviso de notificação não enviado pelo fornecedor ou pelo gestor do cadastro<sup>117</sup>; à não prestação de informações ou prestação incompleta<sup>118</sup>. Estas informações se assemelham às conclusões do Relatório de Novembro de 2003 da CPI da SERASA, que foi criada para apurar um escândalo envolvendo denúncias à SERASA e o vazamento de informações pessoais de políticos de renome e personalidades televisivas. Tal relatório apontou e investigou as questões relativas à inscrição indevida (o mesmo que negativação indevida), exclusão tardia e utilização dos dados, chegando à conclusão, dentre outras, que à SERASA não pode ser imputada responsabilidade pelo uso indevido das informações. A ADCON trabalha, geralmente, na via do contencioso, ou seja, levando à justiça as questões de seus associados.

O PROCON, por sua vez, como órgão governamental, trabalha na via da conciliação, mediando acordos entre as partes. Embora sem poder aqui comprová-lo, parece ser a prática de muitos consumidores que se sentem lesados, pelos mais diversos motivos, não procurarem o PROCON ou outras instituições de proteção ao consumidor.

---

<sup>115</sup> Negativação e positivação são designações utilizadas para o *status* do consumidor no cadastro, ou seja, o consumidor pode estar cadastrado e não ser um devedor, caso em que terá *status* positivo.

<sup>116</sup> Segundo o Código Nacional de Defesa do Consumidor – CDC, os cadastros não podem “conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos” (BRASIL, 1990b, art. 43, § 1º).

<sup>117</sup> *Idem*, art. 43, § 2º.

<sup>118</sup> *Idem*, art. 43, caput.



Alguns apelam diretamente para os juizados, inclusive o de pequenas causas. Isto fica evidenciado pelos dados dos PROCONs Nacionais, consolidados no Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas 2009 (DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR, 2010) do Sindec (Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor) mantido pelo Ministério da Justiça, que apontam que em 2009 foram registrados apenas 254 casos classificados na categoria “Banco de Dados (SPC - SERASA - ETC)”. Sabe-se, entretanto, que o número efetivo é maior, tendo em vista que muitos são registrados em outros assuntos, embora tenham a mesma natureza. Ainda assim, segundo o próprio relatório, os casos assim classificados estão entre os “dez mais” sem atendimento dos fornecedores às reclamações, com um percentual de 24,80 % de reclamações não atendidas.

Estes exemplos deixam claro que há também outras associações menos positivas e mais controvertidas com os bancos de dados de proteção ao crédito, ainda que não sejam assim declaradas. Relações estas em que pessoas se sentem lesadas, prejudicadas em seus direitos e bens, pela existência e ação desses bancos. Os prejuízos advindos desta relação negativa com os cadastros podem ser desde meramente simbólicos até representar danos significativos, como a perda ou impossibilidade de se manter um emprego formal.

Por isso, paradoxalmente à relativa estabilidade das “caixas-pretas-de-dados”, procuraremos evidenciar, através das falhas, os elos fracos desta rede. Para isso, prestaremos atenção a algumas experiências negativas de consumidores com os bancos de dados, ou, mais amplamente, com o Sistema de Proteção ao Crédito. Nossa escolha por seguir os consumidores não é tão arbitrária. A dica é do próprio Código Nacional de Defesa do Consumidor, que faz o “reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo” (BRASIL, 1990b, Art. 4º, item I), elegendo-o como um ponto fraco da rede, incentivando e criando mecanismos para sua defesa.

#### **4.4 Falhas no sistema(!): puxando um fio solto da rede**

Uma antologia da falha no Sistema de Proteção ao Crédito é o samba de Zeca Pagodinho e Arlindo Cruz, que leva o nome de um dos cadastros: “SPC”. A letra é auto-explicativa e exemplifica uma das mais comuns e também complexas falhas que podem acontecer envolvendo os cadastros, quando um consumidor “empresta” seu nome, ou

seu crédito, a outro que, em alguns casos, não honrando o compromisso, leva o nome do primeiro à negativação:

Precisei de roupa nova  
Mas sem prova de salário  
Combinamos, eu pagava  
Você fez o crediário  
Nosso caso foi pra cova  
E a roupa pro armário  
E depois você quis manchar meu nome  
Dentro do meu metiê  
Mexeu com a moral de um homem  
Vou me vingar de você

Porque, eu vou sujar seu nome no SPC  
Tu vai ver, eu vou sujar, seu nome no SPC

Quis me fazer de otário  
Mas o crediário já está pra vencer  
Sei que eu não sou salafrário  
Mas o numerário você não vai ver

Porque, eu vou sujar...

Tens um emprego de elite  
E eu tenho um palpite que tu vais perder  
É necessário estar quite  
O patrão não permite que fique a dever

Porque, eu vou sujar...

Com o aumento dos juros você em apuros pra mim vai correr  
Pra me vingar dos teus furos  
Juro que tô duro  
E não pago o carnê  
(ZECA PAGODINHO; CRUZ, 1986)

Alguém poderia de pronto contra-argumentar que o caso da música está mais para um *contentio inter partes* que para uma falha relativa aos cadastros. Entretanto, suspendendo temporariamente o delineamento de responsabilidades, o fato é que, por causa (ou se utilizando) da existência dos cadastros, aquele que tomou de “empréstimo” a capacidade de crédito do outro, o consumidor de fato, tem a oportunidade de prejudicar, indevidamente, o consumidor de direito. Ou seja, o cadastro, assim como construído, não representa a complexidade das práticas cotidianas e um nome indevido pode ser negativado.

Outro exemplo, menos complexo, e talvez menos polêmico, é um caso de negativação indevida no cadastro e morosidade para a positivação após acordo. É emblemático por ter ocorrido com o próprio coordenador do PROCON-RJ, que relata:

Eu reclamei no PROCON, fiz o acordo [na central de atendimentos] ali embaixo, eles disseram que iriam tirar o nome e, depois disso, mesmo eu sendo coordenador do PROCON e ligando pra lá, eles me levaram 20 dias pra tirar o meu nome! [...] Bom, isso é um caso que aconteceu comigo, coordenador do PROCON. E eles não conseguiam tirar o meu nome do SPC! Eles disseram umas duas ou três vezes: “agora saiu”, e eu ia lá, tirava certidão e constava o meu nome, eu voltava e o atendente ficava maluco. [...] Foi inscrição indevida, houve um contato antes, audiência, enfim, e eles levaram 20 dias para tirar. (NOVAES, 2007)

Outras falhas muito comuns são as causadas por fraudes. Documentos e cartões de crédito roubados ou clonados são usados indiscriminadamente por terceiros para contrair dívidas em nome de consumidores de boa reputação. O falsário vai à loja, se apresenta com os documentos originais ou clonados, que deveriam, em tese, ser verificados pelo comerciante, leva a mercadoria e contrai uma dívida em nome de outro. Não recebendo o pagamento das parcelas do crediário, mesmo já havendo entregue a mercadoria, o lojista recorre à negativação do devedor no cadastro de inadimplentes como forma de tentar minorar os prejuízos. Quando o dono dos documentos percebe, pode estar completamente endividado e, logicamente, com o nome negativado nos cadastros de proteção ao crédito. Em alguns casos, a história para por aqui, mas em outros, uma sequência de infortúnios acometerá o consumidor desavisado, que percorrerá uma verdadeira *via crucis*, até que o seu nome esteja novamente “limpo”, se for bem sucedido.

Há também os casos de simples inclusão imotivada, que caracterizam erro ou mesmo má fé da parte das empresas, uma vez que não há nada que as obste de incluir, excluir ou alterar os dados de um consumidor nos cadastros. Na verdade, quando lesado, resta ao consumidor provocar as instâncias de defesa, sempre *a posteriori*.

Outra questão, objeto principal da citada CPI da SERASA de 2003, é o acesso indevido às informações dos cadastrados. Mesmo após aproximadamente sete anos da dita CPI e do escândalo que a provocou, a facilidade de acesso às informações de cadastrados é ainda gritante. Com o auxílio e consentimento expresso de um lojista, realizou-se para esta dissertação uma pesquisa com o fim de obter informações

cadastrais de um cidadão, no caso o autor dessa dissertação (assim como poderia ser o de qualquer cidadão com CPF conhecido), a fim de demonstrar a facilidade de acessar os dados a partir de um número de CPF.

Em posse apenas do nome da loja foi possível facilmente obter o seu CNPJ por meio de uma consulta no buscador Google. Como se trata de uma assistência técnica, o buscador encontrou o CNPJ que estava divulgado em sites dos fabricantes dos produtos para os quais a loja presta serviço autorizado (Figura 40).



Figura 40. Consulta do buscador Google que encontrou um CNPJ válido.

De posse do CNPJ, realizou-se a contratação de um serviço que revende produtos da SERASA por meio de um site na Internet (Figura 41). Como não houve conferência dos dados e, em nenhum momento, foi necessário apresentar documentos comprovando a responsabilidade pela pessoa jurídica que estava realizando a contratação, concluiu-se muito rapidamente o cadastro no site do fornecedor de serviços da SERASA.

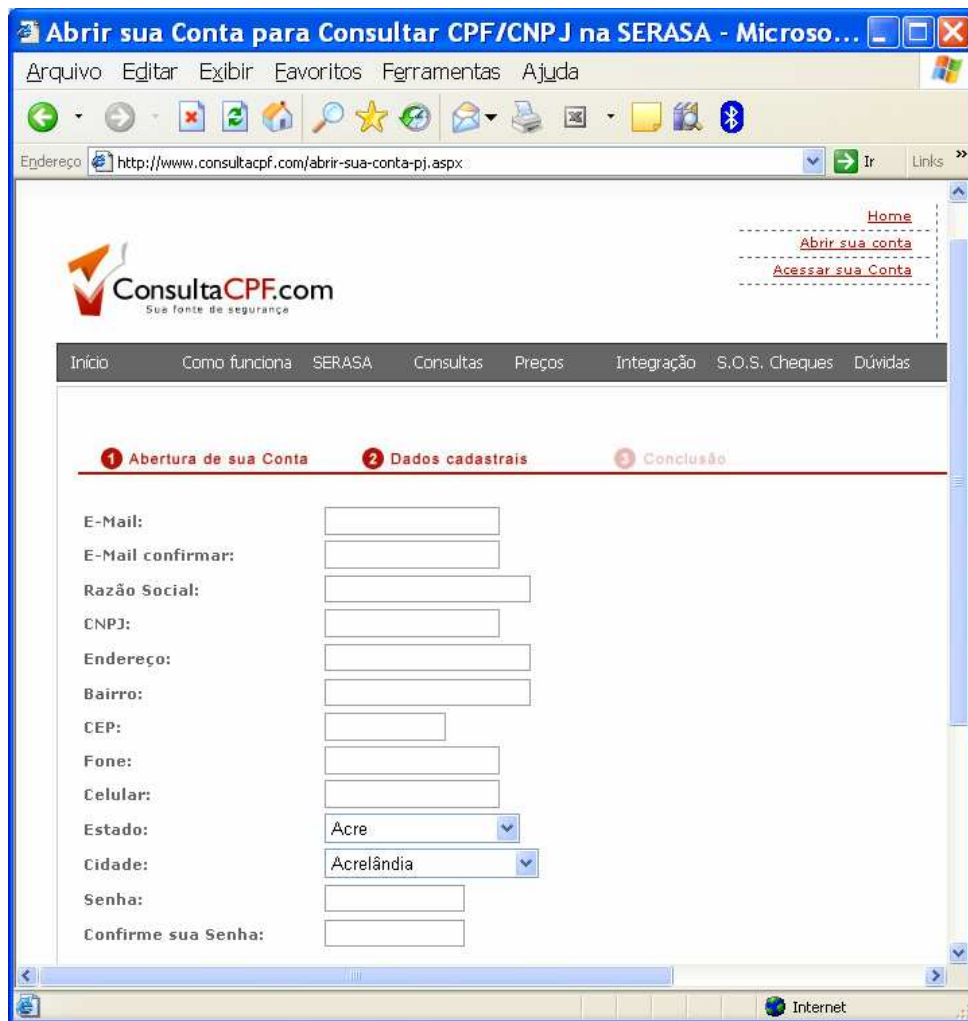


Figura 41. Abertura de conta em site de fornecedor de serviços do SERASA.

Com a conta criada no site do fornecedor de serviços e créditos comprados no próprio site utilizando um cartão de crédito, é possível, ao custo módico de R\$ 3,00 pela “Consulta CPF detalhada SERASA”, obter informações de “Síntese Cadastral, Alerta de Documentos Roubados, Restrições, Pendências Internas SERASA, Pendências FINANCEIRAS, Pendências no VAREJO, Cheques sem fundo no CCF/Banco Central” de um número de CPF que se queira consultar, conforme Figura 42.

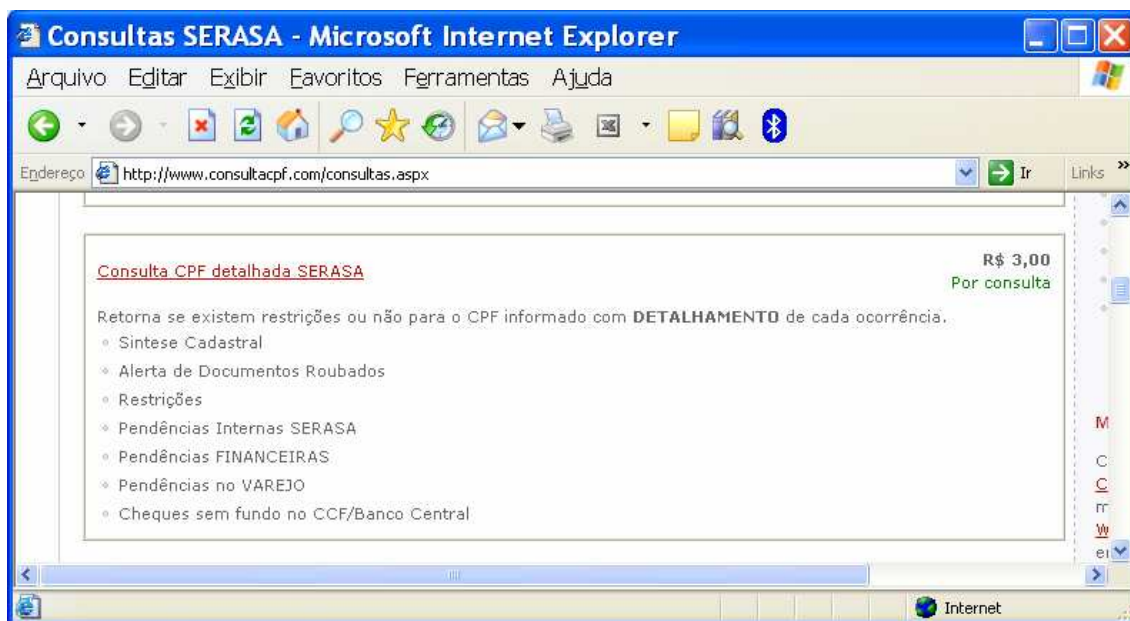


Figura 42. Descrição da “Consulta CPF detalhada SERASA” no site do fornecedor.


A consulta, neste caso realizada para o CPF do autor desta dissertação, é exibida na tela conforme a Figura 43, a seguir, que, para a satisfação do consultado, não apresenta restrições.

Uma chave para entender essas falhas é o conceito de dependabilidade<sup>xli</sup>, de Jean-Claude Laprie, que trata de forma ampla a confiabilidade, englobando vários aspectos como disponibilidade (*availability* - prontidão para o uso), fiabilidade (*reliability* - continuidade do serviço), segurança (*safety* – inocuidade para o ambiente) e proteção (*security* – confidencialidade da informação)<sup>xlii</sup>.

Aplicando o conceito de dependabilidade em uma análise de mortes provocadas por falhas de software, Donald Mackenzie (2002) diz que “o mais óbvio e mais importante entrave à dependabilidade se dá na esfera da segurança (*safety*)”, entendida no conceito de Laprie como a inocuidade para o ambiente e diferente de proteção (*security*), que é referente à confidencialidade da informação. Embora aceitando várias limitações em sua própria análise e admitindo possíveis críticas, Mackenzie apontou que

a causa dominante [das falhas] (mais de 90% das mortes) foi na interação humano-computador. Falhas de origem no hardware, tais como perturbações eletromagnéticas, implicaram em cerca de 4% das mortes, e ‘bugs’ de software (falhas no projeto de software) levaram a cerca de 3%. (MACKENZIE, 2002, p. 102)<sup>xliii</sup>

[Home](#)  
[Minha Conta](#)  
[Sair](#)



[Início](#)   [Como funciona](#)   [SERASA](#)   [Consultas](#)   [Preços](#)   [Integração](#)   [S.O.S. Cheques](#)   [Dúvidas](#)

**Resultado da Pesquisa: 0526**

-----> SÍNTESE CADASTRAL <-----

NOME : PAULO HENRIQUE FIDELIS FEITOSA  
 DATA NASC. : 12/01/1975  
 SITUACAO : 02 - ATIVA EM 21/10/2007  
 NOME DA MAE : LEDA FIDELIS FEITOSA

-----> GRAFIAS <-----

NENHUMA GRAFIA

-----> PROTESTOS <-----

NADA CONSTA

-----> ACOES JUDICIAIS <-----

NADA CONSTA

-----> FALENCIAS E CONCORDATAS <-----

NADA CONSTA

-----> PARTICIPACOES EM FALENCIAS E CONCORDATAS <-----

NADA CONSTA

-----> RESTRICOES FINANCEIRAS <-----

NADA CONSTA

-----> ACHEI RECHEQUE <-----

NADA CONSTA

-----> CCF/BACEN <-----

NADA CONSTA

-----> PENDENCIAS FINANCEIRAS <-----

NADA CONSTA

-----> CONVEM DEVEDORES <-----

NADA CONSTA

Figura 43. Consulta exibida para o CPF indicado.

Embora as maiores preocupações do SPC, por exemplo, com relação às falhas sejam a de o “sistema ficar fora do ar”<sup>119</sup> (GUIMARÃES, 2007) e a de preservar as

<sup>119</sup> Segundo o Gerente de Relacionamentos do SPC Brasil, perguntado sobre como é definida falha para o SPC, ou seja, o que pode ser mais preocupante em termos de falhas para o SPC.

informações sigilosas durante as transações, focando a dependabilidade nos aspectos da disponibilidade (*availability*) e proteção (*security*), os relatos que apresentamos aqui apontam falhas que afetam o ambiente, para além das divisas dos bancos de dados, e afetam principalmente os consumidores, o que podemos olhar segundo o aspecto da segurança (*safety*). A indicação de Mackenzie de que a causa dominante das falhas é a interação humano-computador pode muito bem nos servir de trilha, uma vez que as empresas associadas aos serviços de proteção ao crédito são as principais responsabilizadas pelas falhas nos cadastros, na visão do representante da ADCON, que diz:<sup>120</sup>

A maior falha não é nem dos cadastros, a maior falha é sempre de quem concede o crédito, porque não verifica adequadamente a quem está repassando. [...] os cadastros não são falhos, não é o cadastro que coloca, eles são banco de dados nos quais alguém coloca. (GAVINHO, 2007)

Ou seja, é necessário atenção à interação entre os cadastros e as pessoas que os alimentam. Neste sentido, Mackenzie (2002) nos diz que

o que interessa é dependabilidade de *sistemas* (não apenas dependabilidade de hardware ou dependabilidade de software), e em muitos casos a dependabilidade de sistemas é uma consecução sociotécnica, mais que somente técnica. (MACKENZIE, 2002, p. 108, grifo do autor)<sup>xliv</sup>

Ele nos alerta para uma abordagem que não exclua os fatores “humanos”, “ambientais”, “sociais”. Victoria Stavridou (2002) concorda com ele, dizendo que “[...] a moral da história é, como eles dizem nos EUA, ‘É o sistema, estúpido!’” (STRAVRIDOU, 2002, p. 131)<sup>xlv</sup>. Em outras palavras, não é o *software*, o *hardware* ou o usuário, é, inseparavelmente, o conjunto, é o sistema.

#### **4.5 A visão enquadrada (e limitada): e o nome, continua na lama?**

Para tentar explicar essa limitação da visão, pode ser útil evocar aqui novamente a noção de enquadramento, esclarecendo que

---

<sup>120</sup> Com a devida atenção, em se tratando do depoimento de um representante dos consumidores cujos principais oponentes são os fornecedores. Ainda assim, vale seguir a trilha apontada por ele.



as decisões e as argumentações técnico-científicas acontecem sempre sobre quadros de referência sempre limitados. Os quadros de referência não incluem e nem poderiam incluir toda a complexidade do mundo real. Alguma coisa, na verdade uma infinidade de coisas, será sempre deixada fora dos quadros de referência. (MARQUES, 2005, p. 15)

Ou seja, a narrativa construída até aqui sobre o Sistema de Proteção ao Crédito, no que diz respeito aos cadastros, tenta evidenciar o enquadramento que, de certa forma, isola os bancos de dados de suas relações com os outros atores. É importante ressaltar que tal enquadramento não se dá naturalmente. As decisões tomadas durante sua construção não são simplesmente “técnicas”. O quadro de referência é fruto de intensas disputas, que podem até passar despercebidas, mas que fizeram/fazem parte do trabalho de divisão/enquadramento a fim de proteger uns e alijar outros, produzindo “efeitos na distribuição relativa de poder (ou bem-estar) entre as pessoas” (MARQUES, 2005, p. 15).

A política, e mesmo o ativismo político, estão incluídos nas disputas durante a elaboração dos quadros de referência, mas não aparecem como atividades participantes que intervêm e alteram o quadro de referência resultante que será apresentado como composto exclusivamente por elementos da Natureza. (MARQUES, 2005, p. 22)

Em outras palavras, quem formulou os requisitos do “sistema”? Como se projetou a separação? Como foi desenhada a interface entre empresas associadas que cadastram os supostos inadimplentes, por vezes à revelia dos próprios cadastrados, e gestores de bancos de dados que “apenas disponibilizam os dados” (GAVINHO, 2007)? Será que as separações, os enquadramentos, as definições de papéis, trazem mais benefícios ou mais prejuízos para a coletividade (principalmente de consumidores)? Se existem benefícios ou malefícios produzidos pelo atual enquadramento, como são distribuídos? Qual o efeito do atual enquadramento para o pleno exercício da cidadania, principalmente daqueles mais vulneráveis, os consumidores?

Com base neste esboço preliminar e parcial, é possível afirmar que, para entender a rede em que atuam os cadastros de proteção ao crédito, é preciso olhar também, e principalmente, para os elementos “entre si”, para as interfaces! Olhar para as interações humano-computador, humano-banco de dados! Uma análise que sirva para

lidar com as complexidades cotidianas na utilização dos cadastros não pode simplesmente repetir o quadro dado de referências.

Neste sentido, olhando o Sistema de Proteção ao Crédito de forma ampla, incluindo os consumidores e os bancos de dados nos quais aqueles são classificados, a análise que se segue, ainda que incipiente, é uma tentativa de avaliar o quadro de referências no que diz respeito ao cadastramento e seus papéis e responsabilidades, verificando algumas consequências para a construção da cidadania, principalmente para o caso dos consumidores, o elo mais fraco da cadeia.

Um ponto positivo no atual quadro de referência do cadastramento de inadimplentes – com certeza fruto de disputas a favor do consumidor –, é que, embora os gestores de banco de dados sejam eximidos da responsabilidade pelo *status* de um nome no cadastro, o que os livra de muitos problemas na esfera jurídica, a lei ordena que, por ocasião da negativação nos cadastros, o consumidor seja notificado tanto pela empresa quanto pelo gestor do banco de dados (SPC ou SERASA).

Um ponto negativo, e que pode ser apontado como o maior causador de obstáculos à segurança (*safety* – inocuidade para o ambiente, onde se incluem os consumidores), é justamente o fato de uma empresa associada poder, aparentemente sem nenhuma crítica consistente, ou instância de conciliação, negativar um consumidor.

Neste sentido, uma proposição, dentre muitas outras que poderiam surgir, é que os comerciantes e instituições financeiras, para inserir um consumidor em um cadastro de inadimplentes, deveriam ser obrigados a agir de forma simétrica ao que acontece quando um consumidor reclama de uma empresa ao PROCON. Em outras palavras, para os casos de inadimplência, deveria haver uma instância conciliadora entre o comerciante e o consumidor, assim como há o PROCON para os casos em que o comerciante causa prejuízo ao consumidor.

Quando um consumidor procura o PROCON porque se sente lesado ou insatisfeito com um fornecedor, sua reclamação primeiramente é verificada pela triagem de um atendente e, só após confirmadas as informações (geralmente com a apresentação de contas, contratos etc), é dado prosseguimento à reclamação. Ainda que o fornecedor seja cadastrado no SINDEC – Sistema de Informações de Defesa do Consumidor<sup>121</sup>, o cadastro será classificado por tipo de problema, ficando ainda disponível todo o histórico da questão.

---

<sup>121</sup> O contra cadastro dos consumidores.

Ou seja, há uma instância mediadora quando a reclamação vem do consumidor contra o fornecedor, mas o mesmo não acontece no sentido inverso, ou seja, quando a reclamação se origina no fornecedor, que pode incluir em seus cadastros diretamente, sem restrições, ou sem instâncias que promovam a conciliação, proliferando-se os casos de inscrições indevidas. Os entrevistados dão conta de que muitas grandes lojas de varejo ou grandes empresas de prestação de serviços, por exemplo,

estão muito despreparadas. Elas atendem mal o consumidor neste aspecto. E elas têm uma pressa de resolver o problema delas, de receber. Mesmo hoje que os bancos de dados são imensos, a pessoa está devendo, com três dias de atraso já está recebendo uma cartinha. Então eu acho que nessa pressa deles também eles acabam gerando erro, porque não há aquela calma de se analisar, é tipo mecânico, e eles erram. (NOVAES, 2007)

Uma forma mais equânime seria a existência de uma instância intermediária para a devida averiguação de informações, as quais só depois de confirmadas permitiriam que se lançasse um nome no rol dos consumidores de “má reputação”.

Vale repetir que a chave está nas coisas “entre si” mais do que nas coisas “em si”. A resposta para as falhas não está nos cadastros “em si” e, sim, nas suas diversas interfaces, nas relações “entre si”. É por isso que, quando falam dos cadastros como entes isolados, “em si”, os depoentes não levantam controvérsias e, quando de forma mais ampla, falam dos cadastros e dos outros atores com os quais se relacionam “entre si”, as falhas aparecem.

O caso dos cadastros de proteção ao crédito mostra que a chave para uma análise mais adequada não pode se restringir às questões ditas “técnicas”. Tais cadastros são um exemplo de como, caso o quadro de referência contemple somente os sistemas de computador e suas tecnologias, inviabiliza-se uma análise que alcance de forma mais eficaz o problema enfrentado pelo cidadão e, assim, que possa ajudar em sua resolução. Sem resolvê-lo, o exercício da cidadania fica cerceado, seja no próprio direito de consumir e de contrair novas dívidas, ou até, como consequência ainda mais danosa, sofrendo outras restrições, como as de trabalho.

## 5 CONCLUSÃO

Os casos de construção e uso de bancos de dados estudados nesta dissertação mostram a importância das categorias utilizadas pelos cadastros, bem como as influências da maneira como tais categorias são construídas. Elas definem e delimitam, nos sistemas estudados, quem é o pobre, quem é o desaparecido, quem é o inadimplente.

Atendendo ao desafio dos Estudos CTS, o de caminhar lentamente, sem saltos explicativos, seguindo os atores em ação, buscando destacar suas relações, procurou-se evidenciar nos casos estudados a construção desses sistemas, atentos às sugestões de Bowker e Star (2007) no sentido de realizar uma inversão infraestrutural quando se analisam sistemas de informação comparáveis a infraestruturas de informação (II).

Os relatos, colhidos com atenção redobrada para não calar as múltiplas vozes dos atores envolvidos, mostraram que, em qualquer dos casos, não há classificação inequívoca ou uniformemente aceita, confirmando as palavras de Bowker e Star (2007, p. 322-323):

Não existe tal coisa como um sistema de classificação não ambíguo e uniforme. (Na verdade, quanto mais se aprofunda nos espaços de especialização de classificação, [...] mais se encontram debates exaltados entre escolas de classificação rivais.)<sup>xlvi</sup>

O relato do caso do CadÚnico (cadastro que serve ao Bolsa Família) mostrou, por meio de um longo e lento percurso “da pessoa ao código e do código à pessoa”, diversas traduções necessárias para estabelecer o cadastro como um *ponto de passagem obrigatória* (Latour, 2000) dos pobres nos programas sociais do Governo Federal. As traduções de *família*, de *pobreza* e *extrema pobreza*, ou seja, como esses conceitos são entendidos e apropriados no (e para) o cadastro, são construídas a partir de negociações envolvendo questões como: o senso comum sobre o que vem a ser família e pobreza; as linhas de corte a separar quem é de quem não é pobre; os centavos que definirão quem vai ou não ser incluído no Bolsa Família; a presença incontornável da informalidade, difícil de enquadrar em termos formais; Agentes de Saúde mais acostumados com os procedimentos de saúde e os próprios formulários do cadastro. Com relação a estes últimos, os formulários, foi possível observar, por meio do relato da construção do novo formulário do CadÚnico, a dificuldade de se projetar campos que consigam refletir o

mundo da vida, evidência de que não existe uma relação simples e direta entre pessoa e dado, como se o dado fosse intrínseco à pessoa. Se há alguma coisa que sempre existe, na prática, é uma constante negociação, uma construção do que se pretende representar.

As teorias do conhecimento e da informação mais tradicionais costumam apontar uma sequência lógica, difundida pela imagem de uma Pirâmide do Conhecimento, que encadeia dado, informação, conhecimento e sabedoria (ACKOFF, 1989) (alguns autores não incluem a sabedoria)<sup>122</sup>. “O pressuposto implícito é que os dados podem ser usados para criar informação, informação pode ser usada para criar conhecimento, e conhecimento pode ser usado para criar sabedoria” (ROWLEY, 2007, p. 164)<sup>xlvi</sup>. O dado, ponto de partida desta sequência lógica, é entendido nestas teorias como uma entidade objetiva e observável. Em um artigo onde realiza uma revisão sobre o conceito, Jennifer Rowley explica, fazendo um apanhado dos textos principais sobre o assunto, que as diversas definições de dado sugerem, dentre outras características, que os

[d]ados não tem significado ou valor, porque estão fora de contexto e dependem de interpretação [...]. *Os dados são fatos objetivos, discretos ou observações.* São desorganizados e não processados e não transmitem qualquer significado específico [...]. Os itens de dados são descrições elementares e registradas de coisas, eventos, atividades e operações [...]. (ROWLEY, 2007, p. 170)<sup>xlvi</sup>

Embora as teorias mais tradicionais tratem o dado como um “fato objetivo”, os casos visitados nesta dissertação, principalmente o relato da mudança dos formulários do CadÚnico na dificuldade em apreender a informalidade, servem para questionar tal objetividade. Extrair uma informação aparentemente simples, como a renda auferida por uma pessoa, não é, na prática, uma tarefa simples e objetiva. Mesmo o campo para receber esta informação não “está lá”, pronto, mas sim tendo que ser desenhado na prática. O campo de importância central para o CadÚnico, a partir do qual se dá a classificação dos cidadãos como pobres ou extremamente pobres, a partir das linhas de corte, incluindo ou excluindo-os do Bolsa Família e de outros programas sociais, é fruto de uma tradução construída a partir de diversas negociações. Em outras palavras, a

---

<sup>122</sup> Também conhecida como Hierarquia do Conhecimento, Hierarquia da Sabedoria ou *DIKW (Data, Information, Knowledge, Wisdom) Hierarchy*. Uma boa descrição com abundância de referências sobre o tema está disponível em: <<http://en.wikipedia.org/wiki/DIKW>>. Acesso em 30 ago. 2010. Para uma discussão crítica sobre o conceito, ver, além de Rowley (2007), artigo de David Weinberger (2010), na *Harvard Business Review*.

sequência lógica tradicional “dado, informação, conhecimento, sabedoria” é, na prática, uma construção. Sequer o “dado” desta sequência lógica é objetivo, simplesmente oferecido ou observado. Pode-se dizer que não há nada *dado*, tudo é construído. O dado não é uma dádiva, mas sim fruto de uma construção. Desta forma, pode-se pensar em bancos de *dados* como bancos de *negociações*.

**Bancos de *dados*, bancos de *negociações* (que geram *restrições* ou *ampliações* dos *direitos de cidadania*)**

Se tudo é construído, desde a mais elementar partícula do banco de dados até as relações que o sustentam, há um grande espaço para a prática política no fazer tecnologia. Nas palavras de Bowker e Star (2007, p. 321),

precisamos reconhecer que todos os sistemas de informação necessariamente são impregnados de valores políticos e éticos, modulados por procedimentos administrativos locais. Estes sistemas são ativos criadores de categorias no mundo, assim como simuladores das categorias existentes. Tendo isso em mente, permanecemos abertos e podemos explorar espaços para a mudança e a flexibilidade que de outra forma seriam perdidos para sempre.<sup>xlix</sup>

Desta forma, a construção das categorias e dos próprios bancos de dados também é uma tarefa política que não pode ser relegada ao segundo plano, nem simplesmente “encomendada aos técnicos”, como se este não fosse também um trabalho político. Os técnicos, por sua vez, não devem desprezar a importância e a força política de seu labor.

Considerando que as novas tecnologias da informação estão se tornando ubíquas, analisar os efeitos do projeto e uso dos bancos de dados implica em monitorar permanentemente os seus transbordamentos, ou seja, o que não cabe nas categorias existentes. Em última instância, em termos dos bancos de dados de interesse público, trata-se da importante tarefa de construção da cidadania, porque eles estão, a todo o momento, estruturando o cotidiano da população, com efeitos particularmente importantes para a população pobre e desprivilegiada.

Os bancos de dados, frutos de negociações, podem ser promotores de restrições ou de condições favoráveis à plena fruição dos direitos de cidadania. Em outras

palavras, as infraestruturas de banco de dados, que funcionam como caixas pretas (LATOUR, 2000),

[...] são necessárias, e não necessariamente um mal. A questão moral surge quando as categorias dos dominantes se tornam inquestionáveis, quando as decisões da polícia [, por exemplo,] estão escondidas em estruturas tecnológicas inacessíveis, quando a visibilidade de um grupo se dá à custa do sofrimento de outro grupo. (BOWKER; STAR, 2007, p. 320)<sup>1</sup>

O que leva a pensar que, se são necessárias, dada a sua importância quanto aos benefícios que podem gerar, precisam também de constante avaliação, tendo em vista, em contrapartida, os potenciais efeitos danosos para a população.

O estudo do CadÚnico e do Programa Bolsa Família mostra a importância que uma infraestrutura de informação tem para o cidadão (incluído no Programa) que, ao final de toda uma cadeia de transformações, recebe um benefício financeiro. Entretanto, evidencia ainda que nem sempre a classificação gera somente benefícios. Para o exemplo dos não incluídos no Programa, fica muito claro que as classificações são também operadoras de exclusão. Também para os incluídos, os processos de classificação sempre geram consequências, a depender dos caminhos, dos deslocamentos e das transformações necessárias para que uma pessoa seja representada por um código. Essas consequências precisam sempre ser avaliadas, na prática, como mostraram os efeitos da descentralização das bases de dados para as famílias que se mudam de município, podendo até ter o benefício bloqueado ou perdê-lo, caso um rígido protocolo não seja seguido.

A dificuldade de consolidar o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos também mostrou que as categorias, além de serem igualmente construídas e negociadas, são de grande importância quando se pretende estabelecer um sistema (e suas classificações) que seja uma tradução aceita pelos diversos atores envolvidos (na linguagem de Latour, que funcione como um ponto de passagem obrigatória ou uma caixa preta). Para tanto, é necessário que as categorias sejam construídas concomitantemente às articulações que as sustentam.

O caso do Sistema de Proteção ao Crédito revela a necessidade de que os enquadramentos sejam considerados de forma que não privilegiem ou representem somente determinados atores. Principalmente no caso de bancos de dados que se ligam a uma vasta camada da população pobre do país, uma preocupação deve ser a de que os

enquadramentos consigam dar conta da complexidade das relações. Neste caso, a complexidade deve contemplar, minimamente, a participação do consumidor e do comerciante.

Finalmente, cabe insistir em que os enquadramentos, ou dito de outra forma, as categorias, precisam ser continuamente revisadas. Trata-se de um importante espaço de luta, mais especificamente, de luta política, todavia de contornos escorregadios, uma vez que, dada a natureza complexa e infraestrutural dos sistemas de classificação, não existe um “centro” claramente definido e responsável pela instituição de categorias. Como muito bem salientado por Bowker e Star (2007, p. 319, grifo nosso)<sup>li</sup>,

*ninguém está no controle da infraestrutura, ninguém tem o poder central para mudá-la.* Na medida em que nós vivemos dentro, sobre e em torno desta nova infraestrutura, ela ajuda a formar o desenho de nossas escolhas morais, científicas e estéticas. A infraestrutura é hoje o grande espaço interior.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACÁCIA (pseudônimo). [*Sobre o seu trabalho como agente de saúde no PBF*]. Pirai, 2009. Entrevista concedida por agente de saúde de Pirai a Paulo H.F.Feitosa em 23 out. 2009.
- ACKOFF, R.L. *From data to wisdom*. Journal of Applied Systems Analysis 16. 1989. p. 3-9.
- ALMEIDA, Luís. 2001. *Sistemas tolerantes a falhas*. Portugal: EST-IPCB. Disponível em: <<http://sweet.ua.pt/~lda/stf/2-Dependa-introducao.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2007.
- ANEEL. Resolução Nº 485, de 29 de agosto de 2002. Estabelece as diretrizes para classificação na Subclasse Residencial Baixa Renda de unidade consumidora com consumo mensal entre 80 e 220 kWh. Brasília, DF, 29 ago. 2002. Disponível em: <[www.aneel.gov.br/cedoc/res2002485.pdf](http://www.aneel.gov.br/cedoc/res2002485.pdf)>. Acesso em 12 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Resolução Nº 694, de 24 de dezembro de 2003. Prorroga a vigência dos descontos em vigor e fixar formas de habilitação dos responsáveis pelas unidades consumidoras, para garantir a continuidade da aplicação da tarifa residencial baixa renda. Brasília, DF, 24 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/res2003694.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 044, de 26 de fevereiro de 2004. Visa adequar a regulamentação aos procedimentos de cadastramento vigentes nos programas sociais do Governo Federal. Brasília, DF, 29 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/ren2004044.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2010.
- ASSIS FILHO, D. de. 2008. [*Sobre o papel da DPCA na busca de crianças desaparecidas e o cadastro nacional*]. Rio de Janeiro, 2008. Entrevista concedida pelo Delegado Titular da DPCA do Rio de Janeiro a Paulo H.F.Feitosa em 27 nov. 2008.
- BOLSA FAMÍLIA INFORMA. Boletim Eletrônico, Nº 177, de 25 de junho de 2009. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/gestores/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/gestores/)>. Acesso em 19 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Boletim Eletrônico, Nº 185, ?? de 2009b. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/gestores/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/gestores/)>. Acesso em 14 jan. 2010.

- \_\_\_\_\_. Boletim Eletrônico, Nº 62, de 27 de janeiro de 2007. Disponível em: <[http://www.mapadamidia.com.br/bolsafamilia/bfi\\_62.htm#duvida](http://www.mapadamidia.com.br/bolsafamilia/bfi_62.htm#duvida)>. Acesso em 08 maio 2010.
- BOWKER, G.C.; STAR, S.L. *Sorting Things Out: Classifications and Its Consequence*. Massachusetts: MIT Press. 2007. xii, 377 p.
- BRASIL. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Cria o Programa Bolsa Família*. Brasília, DF, 13 out. 2009. 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 12 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 4.336, de 15 de agosto de 2002. *Dispõe sobre a utilização de recursos da Reserva Global de Reversão – RGR para o financiamento do atendimento a consumidores de baixa renda*. Brasília, DF, 15 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/dec20024336.pdf>>. Acessado em 12 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Decreto Nº 6.135, de 26 de Junho de 2007. *Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília, DF, 26 jun. 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acessado em 12 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010. *Dispõe sobre a tarifa social de energia elétrica*. Brasília, DF, 20 jan. 1007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12212.htm)>. Acessado em 27 ago. 2010.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)*. Texto compilado com alterações dadas pelas leis subsequentes, até 2009. Brasília, DF, 3 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8069Compilado.htm>>. Acesso em 12 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 9.394, de 20 dez. 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, DF, 13 jul. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acessado em 12 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº lei 8078 de 11 de setembro de 1990b. *Código Nacional de Defesa do Consumidor - CNDC*. Texto compilado com alterações dadas pelas leis subsequentes, até 2009. Brasília, DF, 27 jul. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm)>. Acesso em 12 jan. 2010.
- BUSCHMANN, F. *et al. Pattern-Oriented Software Architecture – A System of Patterns*. Chichester: John Willey and Sons, 1996.

- CALLON, M. (Ed.). Introduction. In: \_\_\_\_\_. *The laws of the markets*. Oxford: Blackwell, 1998. 278 p. p. 1-57.
- \_\_\_\_\_. 1986. Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay. In: LAW, J. (Ed.). *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*. London: Routledge & Kegan Paul. p. 196-233.
- CAMÉLIA (pseudônimo). [*Sobre o desaparecimento de sua sobrinha*]. Rio de Janeiro, 2008. Entrevista concedida pela tia de adolescente desaparecida a Paulo H.F.Feitosa em 22 nov. 2008.
- CARDOSO, Paulo Ricardo. [*Sobre o Cadastro de inadimplentes e o contribuinte*]. 2010. Entrevista com o diretor de gestão do Departamento da Dívida Ativa da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN. Disponível em: <<https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastrados/noticias/2009/12/6/banco-do-brasil-no-rastro-de-devedores-da-uniao>>. Acesso em 06 jul. 2010.
- CARMO, S.J.O. 2007. *Nome civil: um direito fundamental*. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/22/32/2232/>>. Acesso em 09 dez. 2007.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- \_\_\_\_\_. Cidadania: tipos e percursos. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, nº 18, 1996. p. 337-359.
- COSTA, José Luiz A. 2007. [*A ADCON e os cadastros de proteção ao crédito*]. Rio de Janeiro, 2007. Entrevista concedida pelo representante da ADCON a Paulo H.F.Feitosa em 06 dez. 2007.
- CUKIERMAN, H. L. Novos corpos, novos crimes (e vice-versa). In: ALMEIDA, Marta de; VERGARA, Moema de Rezende. (Org.). *Ciência, história e historiografia*. São Paulo: Via Lettera e MAST, 2008, v. , p. 219-230.
- \_\_\_\_\_. *Yes, nós temos Pasteur: Manguinhos, Oswaldo Cruz e a história da ciência no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: FAPERJ, 2007.
- CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 424 p., p. 331-361.
- DÁLIA (pseudônimo). [*Sobre o PBF no município de Vassouras*]. Vassouras, 2009. Entrevista concedida por servidora da Prefeitura de Vassouras a Paulo H.F. Feitosa em 16 out. 2009.

- DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR. 2010. *Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas 2009: Relatório Analítico*. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). Brasília: DPDC. 146 p.; il., gráfs., tab.; 21 cm.
- Dos SANTOS, Benedito Rodrigues. 2008. [*Sobre a ReDESAP e o cadastro nacional de crianças desaparecidas*]. Rio de Janeiro, 2008. Entrevista concedida pelo Coordenador da ReDESAP e secretário executivo do CONANDA a Paulo H.F. Feitosa em 27 nov. 2008.
- ENCONTRO DA REDESAP, I, 2005. Brasília, 23 a 26 de novembro de 2005. *Carta de Brasília*. Brasília: SEHD, 2005. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/ct/desaparecidos/carta.htm>>. Acesso em 07.12.2008.
- ENCONTRO DA REDESAP, II, 2008. Rio de Janeiro, 02 a 05 de dezembro de 2008. *Documento de apresentação*. Rio de Janeiro: SEHD/FIA, 2008.
- FARIA, L.A.S.de; FEITOSA, P.H.F. 2008. O Biscateiro flutuante. In: *Revista Tecnologia e Sociedade*. n. 07, 2º Semestre de 2008. Disponível em: <[http://www.ppgte.ct.utfpr.edu.br/tecnologiasociedade/revista\\_07.htm#biscateiro](http://www.ppgte.ct.utfpr.edu.br/tecnologiasociedade/revista_07.htm#biscateiro)>. Acesso em 09 fev. 2009.
- FERREIRA, Leticia. *Classificação e gestão da ausência: concepções, métodos e ações policiais diante de casos de desaparecimento de pessoas no Rio de Janeiro*. In: IV Congresso da Associação Portuguesa de Antropologia, Classificar o Mundo, 9 a 11 de Setembro de 2009, Lisboa. Resumo. Lisboa: ICS e ISCTE, 2009. Disponível em: <[http://www.apantropologia.net/congresso2009/4congresso\\_painel5.asp](http://www.apantropologia.net/congresso2009/4congresso_painel5.asp)>. Acesso em 09 ago. 2010.
- FIA. Apresentação do SOS Crianças Desaparecidos da FIA, Rio de Janeiro. In: ENCONTRO DA REDESAP, II, 2008. Rio de Janeiro, 02 a 05 de dezembro de 2008. Rio de Janeiro: SEHD/FIA, 2008.
- FINKELHOR, D.; HAMMER, H.; SEDLAK, A. 2002. *NISMART2: non-family abducted children – national estimates and characteristics*. Washington DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, US Department of Justice.
- FINKELHOR, D.; HOTALING, G.; SEDLAK, A. 1990. *Missing, abducted, runaway and thrownaway children in America. First report, numbers and characteristics, national incidence studies*. Washington DC: Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, US Department of Justice.
- FREITAS, Newton. *Bancos de Dados de Proteção ao Crédito e de Relações Comerciais*. 27 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.newton.freitas.nom.br/artigos.asp?cod=222>>. Acesso em 09/06/2009.

- GALINDO, Elton de Campos. 2008. [*Sobre a DEPCA e categorização de desaparecidos no estado de MS*]. Rio de Janeiro, 2008. Entrevista concedida pelo Delegado Adjunto da DEPCA de Campo Grande – MS a Paulo H.F.Feitosa em 05 dez. 2008.
- GAVINHO, Francisco. 2007. [*A ADCON e os cadastros de proteção ao crédito*]. Rio de Janeiro, 2007. Entrevista concedida pelo representante da ADCON a Paulo H.F.Feitosa em 06 dez. 2007.
- GESTÃO DE BENEFÍCIOS. *Vídeo de Treinamento núm. 3. Série Por Dentro do Bolsa – Capacitação de Gestores*. Brasília: Senarc. 2008?. Formato mww (11min).
- GUIMARÃES, Ronaldo. 2007. [*O SPC sob o ponto de vista do consumidor*]. Rio de Janeiro, 2007. Entrevista concedida (por escrito) pelo Gerente de Relacionamentos do SPC Brasil a Paulo H.F.Feitosa em 06 dez. 2007.
- HAMMER, H.; FINKELHOR, D.; SEDLAK, A. 2002. *NISMART: runaway/throwaway children – national estimates and characteristics*. Washington DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, US Department of Justice. 12 p. Disponível em: <[www.missingkids.com/en\\_US/documents/nismart2\\_runaway.pdf](http://www.missingkids.com/en_US/documents/nismart2_runaway.pdf)>. Acesso em 13 jul. 2010.
- HANSETH, O.; LYYTINEN, K. 2004. Theorizing about the Design of Information Infrastructures: Design Kernel Theories and Principles. *Sprouts: Working Papers on Information Environments, Systems and Organizations*, Volume 4, Issue 4, p. 207-241. Disponível em: <<http://sprouts.case.edu/2004/040412.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2010.
- HANSETH, O.; MONTEIRO, E. *Understanding Information Infrastructure*. 1998. Disponível em: <http://heim.ifi.uio.no/~oleha/Publications/bok.html>>. Acesso em 04 jun. 2010.
- JAMES, M.; ANDERSON, J.; PUTT, J. 2008. *Missing Persons in Australia*. Australian Institute of Criminology. 2008, Disponível em: <<http://www.aic.gov.au>>. Acesso em 13 jul. 2010.
- JOERGES, Bernward. Do Politics Have Artifacts? In: *Social Studies of Science*, n. 29 (3). 1999. p. 411-31.
- JORNAL DO BRASIL, 2007. *Governo contingenciou recursos do portal Redesap*. Rio de Janeiro, 28 maio 2007. Disponível em: <[http://contasabertas.uol.com.br/midia/detalhes\\_noticias.asp?auto=433](http://contasabertas.uol.com.br/midia/detalhes_noticias.asp?auto=433)>. Acesso em 06 dez. 2008.
- LATOUR, Bruno. *A Esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos*. Bauru, SP: EDUSC, 2001; 1999. 372 p. Tradução de: Pandora's hope: essays on the reality of science studies.

- \_\_\_\_\_. *Ciência em Ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. Trad. Ivone C. Benetti, rev. Jesus de Paula Assis. São Paulo: Editora UNESP, 2000; 1998. 438 p. Tradução de: *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*.
- \_\_\_\_\_. *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network theory*. New York: Oxford University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Which politics for which artifacts?* 2004. Disponível em: <[http://www.bruno-latour.fr/presse/presse\\_art/GB-06%20DOMUS%2006-04.html](http://www.bruno-latour.fr/presse/presse_art/GB-06%20DOMUS%2006-04.html)>. Acesso em 22.07.2009.
- LAVILLE, Chistian. A Guerra das narrativas. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v.19, 1999, p.125-138, p.133.
- LAW, John. 1989. O laboratório e suas redes. In: Michel Callon (Org.), *La science et ses reseaux*, Paris, La Découverte. Disponível em: <<http://www.necso.ufrj.br/Trads/>>. Acesso em 02 set. 2010. (Tradução de Ana Lúcia do Amaral Villasboas revista por Ivan da Costa Marques).
- \_\_\_\_\_. 1999. *Traduction/Trahison: Notes on ANT*. Lancaster: Centre for Science Studies, Lancaster University. Disponível em: <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Law-Traduction-Trahison.pdf>>. Acesso em 05.12.2008.
- LERNER, Daniel. 2008. [Sobre o cadastro da ReDESAP]. Rio de Janeiro, 2008. Fala do delegado da PF atuando na SEDH, ex-coordenador da ReDESAP, durante a oficina sobre o Cadastro Nacional de Desaparecidos, II Encontro da Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos em 05 dez. 2008.
- LÍRIO (pseudônimo). [Sobre benefícios e irregularidades no PBF]. Piraí, 2009. Entrevista concedida por ex-beneficiário de Piraí a Paulo H.F.Feitosa em 23 out. 2009.
- MACKENZIE, Donald. 2002. A view from the Sonnenbichl. In: *History of computing: software issues. International Conference on the History of Computing*. April 5-7, 2000. Heins-Nixdorf-MuseumsForum, Paderborn, Germany. Ulf Hashagen (ed.). Berlin: 2002. p. 97-122.
- MÃES DO BRASIL, 2008. [Sobre as Mães do Brasil]. Disponível em: <<http://www.blogdasmaesdobrasil.blogspot.com/>>. Acesso em 06 dez. 2008.
- MARGARIDA (pseudônimo). [Sobre o seu trabalho como agente de saúde no PBF]. Piraí, 2009. Entrevista concedida por agente de saúde de Piraí a Paulo H.F.Feitosa em 23 out. 2009.

- MARQUES, Ivan da Costa. Engenharias brasileiras e a recepção de fatos e artefatos. In: LIANZA, Sidney; ADDOR, Felipe (org.). *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005, pp. 13-25.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MDS. *Bolsa Família*. 2010a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 12 jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Instrução Operacional n° 26, de 17 de dezembro de 2008. [*Orientações e procedimentos para recursos*]. Senarc, Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 17 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Instrução Operacional n° 31, de 17 de julho de 2009. [*Orientações e procedimentos sobre auditoria do TCU*]. Senarc, Programa Bolsa Família. Brasília, DF, 17 jul. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Manual de Gestão de Benefícios*. 2008?. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/manuais-e-publicacoes-1](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1)>. Acesso em 14 fev. 2010
- \_\_\_\_\_. *Manual do Entrevistador – Cadastro Único Para Programas Sociais*. 2010b
- MELO, Denille. 2008. [*Sobre a ReDESAP e o cadastro nacional de crianças desaparecidas*]. Brasília, 2010. Entrevista concedida pela servidora da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Paulo H.F.Feitosa em 24 mar. 2010.
- NCMEC. 2008 Anual Report. 2008. Disponível em: <[http://www.missingkids.com/missingkids/servlet/ResourceServlet?LanguageCountry=en\\_US&PageId=3679](http://www.missingkids.com/missingkids/servlet/ResourceServlet?LanguageCountry=en_US&PageId=3679)>. Acesso em 13 jul. 2010.
- NOVAES, Paulo R.V. 2007. [*O PROCON e os cadastros de proteção ao crédito*]. Rio de Janeiro, 2007. Entrevista concedida pelo Coordenador do PROCON-RJ a Paulo H.F.Feitosa em 05 dez. 2007.
- NPIA, 2010. *Guidance on the management, investigation and recording of missing persons. Consultation Draft*. National Police Improvement Agency - NPIA. United Kingdom. Disponível em: <<http://www.npia.police.uk/>>. Acesso em 16 jul. 2010.
- OJJDP. *When your child is missing: a family survival guide*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention – OJJDP. 4<sup>th</sup>. Edition, May 2010. 114 p. Disponível em: <<http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/228735.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2010.

- OLIVEIRA, Dijaci David de. *Desaparecidos civis: conflitos familiares, institucionais e segurança pública*. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília.
- PINSKY, Jaime. Introdução. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (org). *História da Cidadania*. São Paulo: Editora Contexto. 2003. p. 9-13.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (org). *História da Cidadania*. São Paulo: Editora Contexto. 2003. Resenha de: PINSKY, Jaime. *Revista Espaço Acadêmico*. Ano II, número 23. Abril, 2003. Disponível em: <[http://www.espacoacademico.com.br/023/23res\\_pinsky.htm](http://www.espacoacademico.com.br/023/23res_pinsky.htm)>. Acesso em 08 jun. 2009.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010. *Fome Zero*. Brasília. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em 12 jan. 2010.
- RAVA, Bem-Hur, 2007. *Eu vou botar seu nome no SPC*. Disponível em: <[http://www.juristas.com.br/a\\_3109~p\\_1~](http://www.juristas.com.br/a_3109~p_1~)>. Acesso em 08 dez. 2007.
- REDESAP. Site da Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.desaparecidos.mj.gov.br/Desaparecidos>>. Acesso em 26 nov. 2008.
- ROSA (pseudônimo). [*Sobre o seu trabalho como agente de saúde no PBF*]. Pirai, 2009. Entrevista concedida por agente de saúde de Pirai a Paulo H.F.Feitosa em 23 out. 2009.
- ROSA; ANTÚRIO; HORTÊNCIA. [*Cadastramento de família*]. Pirai, 2009. Acompanhamento de um cadastramento realizado por agente de saúde de Pirai, por Paulo H.F.Feitosa em 23 out. 2009.
- ROWLEY, Jennifer. *The wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy*. Journal of Information Science 33 (2). 2007. p. 163–180.
- SANT'ANNA, Sarah Mailleux. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. 2007. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/24M.pdf>>. Acesso em 24 jul. 2009. 28 p.
- SEDLAK, A. et al. 2002. *NISMART2 - National Estimates of Missing Children: And Overview*. Washington DC: Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, US Department of Justice. 12 p. Disponível em: <<http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/196465.pdf>>. Acesso em 13 jul. 2010.
- SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 211, de 06 de julho de 2004. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Cadastro de Crianças e Adolescentes Desaparecidos. Brasília, DF, 06 jul. 2004. Autoria de Roseana Sarney. Disponível



em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=69053](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=69053)>. Acessado em 28 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 229, de 10 de junho de 2008. Obriga os órgãos e entidades públicos a inserir, nas páginas que mantêm na rede mundial de computadores (internet), atalhos para bases de dados contendo fotos de pessoas desaparecidas. Brasília, DF, 06 jul. 2004. Autoria de Raimundo Colombo. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=85756](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=85756)>. Acessado em 28 ago. 2010.

SILVEIRA, Cláudia Maria Toledo. *Cidadania*. Jus Navigandi, Teresina, ano 1, n. 18, ago. 1997. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=78>>. Acesso em 08 jun.2009.

STAR, Susan Leigh; RUHLER, Karen. *Steps toward an Ecology of Infrastructure: Design and Access for Large Information Spaces*. 1995. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.88.3121&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 16 maio 2009.

STAVRIDOU, Victoria. 2002. Dependability then and now: commentary on Donald Mackenzie, “A view from the Sonnenbichl”. In: *History of computing: software issues*. International Conference on the History of Computing. April 5-7, 2000. Heins-Nixdorf-MuseumsForum, Paderborn, Germany. Ulf Hashagen (ed.). Berlin, 2002.

THE MISSING PERSONS TASK FORCE. 2010. *A report with recommendations for improving the multi-agency response to missing incidents*. Home Office. United Kingdom, 2010. 20 p. Disponível em: <[http://www.npia.police.uk/en/docs/Missing\\_Persons\\_Taskforce\\_Final\\_.pdf](http://www.npia.police.uk/en/docs/Missing_Persons_Taskforce_Final_.pdf)>. Acesso em 15 jul. 2010.

ULYSSEA, Gabriel, 2006. *Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura*. Rev. Econ. Polit. vol. 26, n. 4. São Paulo out.-dez. 2006. p.596-618. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010131572006000400008&script=sci\\_art\\_text&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010131572006000400008&script=sci_art_text&tlng=pt)>. Acesso em 14 jan. 2010.

VANNUCHI, Paulo de Tarso. [*Sobre o Cadastro Nacional de Desaparecidos*]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2009. Entrevista concedida pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, ministro Paulo Vannuchi, à CPI-DESA, 01 dez. 2009. Notas taquigráficas. 42 p.

VIEIRA, Ana. [*Sobre o CadÚnico, seu projeto e gestão*]. Brasília, 2010. Entrevista concedida pela Coordenadora-Geral do CadÚnico a Paulo H.F.Feitasa em 25 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Sistemas de Informação e de Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. In: *Concepção e gestão da*

*proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 424 p., p. 363-382.

VIOLETA (pseudônimo). [*Sobre o desaparecimento de seu filho*]. Rio de Janeiro, 2008. Entrevista concedida pela mãe de adolescente reencontrado a Paulo H.F.Feitosa em 22 nov. 2008.

WEINBERGER, David. *The Problem with the Data-Information-Knowledge-Wisdom Hierarchy*. 2010. Disponível em: <[http://blogs.hbr.org/cs/2010/02/data\\_is\\_to\\_info\\_as\\_info\\_is\\_not.html](http://blogs.hbr.org/cs/2010/02/data_is_to_info_as_info_is_not.html)>. Acessado em 30 ago. 2010.

WINNER, L. Do artifacts have politics? In: \_\_\_\_\_. (Ed.). *The whale and the reactor – a search for limits in an age of high technology*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986. p. 19-39. Disponível em: <<http://zaphod.mindlab.umd.edu/docSeminar/pdfs/Winner.pdf>>. Acesso em 11 jul. 2009. (numeração de páginas própria, 12 p.).

WOOLGAR, Steve; COOPER, Geoff. *Do artefacts have ambivalence? Moses' bridges, Winner's bridges and other urban legends in STS*. *Social Studies of Science*, 29 (3), 1999, p. 443-449.

ZECA PAGODINHO; CRUZ, Arlindo. SPC. In: ZECA PAGODINHO. *Zeca Pagodinho*. 1986. 1 disco sonoro. LP. Lado 1. Faixa 1.

## NOTAS DE TRADUÇÃO

- 
- i ...they can embody specific forms of power and authority.
- ii The issues that divide or unite people in society are settled not only in the institutions and practices of politics proper, but also, and less obviously, in tangible arrangements of steel and concrete, wires and semiconductors, nuts and bolts.
- iii ...provide a convenient means of establishing patterns of power and authority in a given setting.
- iv ...the atom bomb is an inherently political artifact.
- v ...its lethal properties demand that it be controlled by a centralized, rigidly hierarchical chain of command closed to all influences that might make its workings unpredictable. The internal social system of the bomb must be authoritarian; there is no other way. The state of affairs stands as a practical necessity independent of any larger political system in which the bomb is embedded, independent of the type of regime or character of its rulers.
- vi ...they do much more than carrying out power and domination and are also offering permissions, possibilities, affordances, it means that they are doing politics in a way not anticipated by Langdon Winner's seminal article.
- vii We have a moral and ethical agenda in our querying of these systems. Each standard and each category valorizes some point of view and silences another. This is not inherently a bad thing – indeed it is inescapable. But it is an ethical choice, and as such it is dangerous – not bad, but dangerous. [...] As Busch (1995) and Addelson (1994) argue, such long-term, collective forms of choice are also morally weighted. We are used to viewing moral choices as individual, as dilemmas, and as rational choices. We have an impoverished vocabulary for collective moral passages, to use Addelson's terminology. For any individual, group or situation, classifications and standards give advantage or they give suffering. Jobs are made and lost; some regions benefit at the expense of others. How these choices are made, and how we may think about that invisible matching process, is at the core of the ethical project of this work
- viii [...] to explain is not a mysterious cognitive feat, but a very practical world-building enterprise that consists in connecting entities with other entities, that is, in tracing a network.” (LATOURE, 2005, p. 103)
- ix What can be studied is always a relationship or an infinite regress of relationships. Never a 'thing.'.
- x a thing becomes a tool in practice, for someone, when connected to some particular activity.
- xi Separate information systems (IS), system functionalities and software tools have over time become integrated into complex ensembles of heterogeneous IT artefacts, which are increasingly connected with and dependent upon one another. Such a complex, evolving and heterogeneous socio-technical system we call here an information infrastructure (II). We define an information infrastructure as a shared, evolving, heterogeneous installed base of IT capabilities among a set of user communities based on open and/or standardized interfaces. Such an information infrastructure, when appropriated by a community of users offers a shared resource for delivering and using information services in a (set of) community. Internet or industry wide EDI networks are examples of large, successful information infrastructures. We see traditional information systems to be transformed by their advances in reach, range and integration into complex corporate wide and industry wide information infrastructures (Broadbent and Weill 1998). We regard these information infrastructures a new class of IT systems which need to conform to a different set of design requirements than traditional information systems (Walls et al 1992).

- 
- xii Taking flight booking systems as an example, they may be considered infrastructure as they are large, complex and shared by a large user community. However, they are specialized applications rather than generic, enabling substructures.
- xiii Makes better (sic) sense to talk about an information systems as having degrees of infrastructural aspects.
- xiv Embeddedness. Infrastructure is sunk into, inside of, other structures, social arrangements, and technologies.
- xv Transparency. Infrastructure is transparent to use in the sense that it does not have to be reinvented each time or assembled for each task, but invisibly supports those tasks.
- xvi Reach or scope. This may be either spatial or temporal – infrastructure has reach beyond a single event or one-site practice.
- xvii Learned as part of membership. The taken-for-grantedness of artifacts and organizational arrangements is a sine qua non of membership in a community of practice (Lave and Wenger 1991, Star 1996). Strangers and outsiders encounter infrastructure as a target object to be learned about. New participants acquire a naturalized familiarity with objects as they become members.
- xviii Links with convention of practice. Infrastructure both shapes and is shaped by the conventions of a community of practice; for example, the ways that cycles of day-night work are affected by and affect electrical power rates and needs. Generation of typists have learned the QWERTY keyboard; its limitations are inherited by the computer and thence by the design of today's computer furniture (Becker 1982).
- xix Embodiment of standards. Modified by scope and often by conflicting conventions, infrastructure takes on transparency by plugging into other infrastructures and tools in a standardized fashion.
- xx Built on an installed base. Infrastructure does not grow *de novo*; it wrestles with the inertia of the installed base and inherits strengths and limitations from that base. Optical fibers run along old railroad lines, new systems are designed for backward compatibility; and failing to account for these constraints may be fatal or distorting to the new development processes (Monteiro and Hanseth 1996).
- xxi Becomes visible upon breakdown. The normally invisible quality of working infrastructure becomes visible when it breaks: the server is down, the bridge washes out, there is a power blackout. Even when there are backup mechanisms or procedures, their existence further highlights the now visible infrastructure.
- xxii Is fixed in modular increments, not all at once or globally. Because infrastructure is big, layered, and complex, and because it means different things locally, it is never changed from above. Changes take time and negotiation, and adjustment with other aspects of the systems involved.
- xxiii A expressão original é uma figura de linguagem. O sentido é o de passar tão despercebido quanto algo que se confunde com as próprias coisas (escadas, mobílias) de um lugar. Exemplo: "*He's so shy that he always seems to fade into the woodwork at parties*", conforme o dicionário Merriam-Webster, disponível em <http://www.learnersdictionary.com/search/woodwork>, acesso em 11/01/2010.
- xxiv ...this inversion is a struggle against the tendency of infrastructure to disappear (except when breaking down). It means learning to look closely at technologies and arrangements that, by design and by habit, tend to fade into the woodwork (sometimes literally!).
- xxv . A historical process of development of many tools, arranged for a wide variety of users, and made to work in concert.

- 
- . A practical match among routines of work practice, technology, and wider scale organizational and technical resources.
  - . A rich set of negotiated compromises ranging from epistemology to data entry that are both available and transparent to communities of users.
  - . A negotiated order in which all of the above, recursively, can function together.
- xxvi They are layered, tangled, textured; they interact to form an ecology as well as a flat set of compatibilities.
- xxvii All classifications and standardization schemes are a mixture of physical entities, such as paper forms, plugs, or software instructions encoded in silicon, and conventional arrangements such as speed and rhythm, dimension, and how specifications are implemented. Perhaps because of this mixture, the web of intertwined schemes can be difficult to see. In general, the trick is to question every apparent natural easiness in the world around us and look for the work involved in making it easy.
- xxviii ...to take quite literally the kinds of metaphors that people use when describing their experience of organizations, bureaucracies, and information systems.
- xxix We are constantly revising our knowledge of the past in light of new developments in the present.
- xxx ...recovering multivocality; it also means understanding how standard narratives that appear universal have been constructed.
- xxxi Once a system is in place, the practical politics of these decisions are often forgotten, literally buried in archives (when records are kept at all) or built into software or the sizes and compositions of things. [...] [E]ven when everyone agrees on how classifications or standards should be established, there are often practical difficulties about how to craft them.
- xxxii But what are these categories? Who makes them, and who may change them? When and why do they become visible? How do they spread? What, for instance, is the relationship between locally generated categories, tailored to the particular space of a bathroom cabinet, and the commodified, elaborate, expensive ones generated by medical diagnoses, government regulatory bodies, and pharmaceutical firms? Remarkably for such a central part of our lives, we stand for the most part in formal ignorance of the social and moral order created by these invisible, potent entities. Their impact is indisputable, and as Foucault reminds us, inescapable. Try the simple experiment of ignoring your gender classification and use instead whichever toilets are nearest; try to locate a library book shelved under the wrong Library of Congress Catalogue Number; stand in the immigration queue at a busy foreign airport without the right passport or arrive without the transformer and the adaptor that translates between electrical standards. The material force of categories appears always and instantly.
- xxxiii Information scientists work every day on the design, delegation and choice of classification systems and standards, yet few see them as artifacts embodying oral and aesthetic choice that in turn craft people's identities, aspirations and dignity.
- xxxiv When your child is missing, your whole world seems to fall apart. You are bombarded by questions from friends, neighbors, the police, and the media and forced to make decisions that you never thought you would have to make. You feel desperate, confused, isolated.
- xxxv Group formations leave many more traces in their wake than already established connections which, by definition, might remain mute and invisible.
- xxxvi Groups are not silent things, but rather the provisional product of a constant uproar made by the millions of contradictory voices about what is a group and who pertains to what.

- 
- xxxvii Defining missing persons is particularly significant for service delivery. [...] A] clear delineation of responsibilities may enable the police particularly to not only streamline their procedures, but to determine whether they are the right agency for the investigation. This raises questions on the role and purpose of the police in missing persons service delivery, particularly in the case of people who go missing from juvenile care and mental health institutions.
- xxxviii ...someone whose whereabouts is unknown and there are serious concerns for their safety and welfare (National Missing Persons Unit 1999?). This definition generally includes anyone reported missing from an institution, but excludes escapees from custody.
- xxxix Anyone whose whereabouts is unknown, whatever the circumstances of disappearance. They will be considered missing until located and their well-being or otherwise established. There will be circumstances where a person is missing but police involvement may not be required [...]. Appropriate action may be a referral to other relevant agencies that may provide assistance.
- xl ...it isn't necessarily 'inhumane' to treat people as objects, but also that treating humans as objects may be vital to the construction of subjectivity.
- xli Do inglês *Dependability*. Na falta de um equivalente adequado em língua portuguesa, utiliza-se o anglicismo *Dependabilidade*.
- xlii Utilizou-se aqui a tradução dos termos por Luís Almeida (2001).
- xliii The dominant cause (over 90% of deaths) was faults in human-computer interaction. Hardware faults such as electromagnetic perturbation were implicated in some 4% of deaths, and software "bugs" (design faults in software) led to a further 3% [...]
- xliv ...What matters is system (not just hardware dependability or software dependability), and in many cases system dependability is a socio-technical, rather than just a technical, achievement.
- xlv So the moral of the story is, as they say in the US, "It's the system, stupid!" Software in itself did not get remarkably reliable.
- xlvi There is no such thing as an unambiguous, uniform classification system. (Indeed, the deeper one goes into the spaces of classification expertise – for example, librarianship or botanical systematics – the more perfervid one finds the debates between rival classificatory schools.)
- xlvii The implicit assumption is that data can be used to create information; information can be used to create knowledge, and knowledge can be used to create wisdom.
- xlviii Data has no meaning or value because it is without context and interpretation [...]. Data are discrete, objective facts or observations, which are unorganized and unprocessed, and do not convey any specific meaning [...]. Data items are an elementary and recorded description of things, events, activities and transactions [...].
- xliv We need to recognize that all information systems are necessarily suffused with ethical and political values, modulated by local administrative procedures. These systems are active creators of categories in the world as well as simulators of existing categories. Remembering this, we keep open and can explore spaces for change and flexibility that are otherwise lost forever.
- <sup>1</sup> Black boxes are necessary, and not necessarily evil. The moral question arise when the categories of the powerful become the taken for granted; when the police decisions are layered into inaccessible technological structures; when one group's visibility comes at the expense of another's suffering.

---

li No one is in control of infrastructure; no one has the power centrally to change it. To the extent that we live in, on, and around this new infrastructure, it helps form the shape of our moral, scientific, and esthetic choices. Infrastructure is now the great inner space.

## **ANEXOS**



## ANEXO A – Informações Adicionais Sobre o PBF

### Benefícios

Os benefícios oferecidos pelo PBF têm as seguintes denominações e valores:

O *Benefício Básico*, de R\$ 68 (sessenta e oito reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).

O *Benefício Variável*, de R\$ 22,00 (vinte e dois reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).

O *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)*, de R\$ 33,00 (trinta e três reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais). (BRASIL, 2010b)

O MDS oferece no site do PBF as seguintes tabelas que exemplificam todas as combinações possíveis, em termos de recebimento dos benefícios do Programa. As famílias classificadas como extremamente pobres, segundo os critérios de inclusão, podem receber no máximo R\$ 200,00 (duzentos reais), enquanto as famílias pobres podem receber até R\$ 132,00 (cento e trinta e dois reais).

Tabela 2. Benefícios possíveis para as famílias extremamente pobres (com renda familiar mensal de até R\$ 70)

Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 90,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Tabela 3. Benefícios possíveis para as famílias pobres (com renda familiar mensal de R\$ 70,01 a R\$ 140 por pessoa)

Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00
2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

### Calendário de pagamentos

Tabela 4. Calendário de liberação dos benefícios do Bolsa Família para o ano de 2010.

Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL CALENDÁRIO DE PAGAMENTO DAS BOLSAS - 2010										
Mês do Benefício	Cartão Terminado em:									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
Janeiro	18/01	19/01	20/01	21/01	22/01	25/01	26/01	27/01	28/01	29/01
Fevereiro	11/02	12/02	17/02	18/02	19/02	22/02	23/02	24/02	25/02	26/02
Março	18/03	19/03	22/03	23/03	24/03	25/03	26/03	29/03	30/03	31/03
Abril	16/04	19/04	20/04	22/04	23/04	26/04	27/04	28/04	29/04	30/04
Maio	18/05	19/05	20/05	21/05	24/05	25/05	26/05	27/05	28/05	31/05
Junho	17/06	18/06	21/06	22/06	23/06	24/06	25/06	28/06	29/06	30/06
Julho	19/07	20/07	21/07	22/07	23/07	26/07	27/07	28/07	29/07	30/07
Agosto	18/08	19/08	20/08	23/08	24/08	25/08	26/08	27/08	30/08	31/08
Setembro	17/09	20/09	21/09	22/09	23/09	24/09	27/09	28/09	29/09	30/09
Outubro	18/10	19/10	20/10	21/10	22/10	25/10	26/10	27/10	28/10	29/10
Novembro	17/11	18/11	19/11	22/11	23/11	24/11	25/11	26/11	29/11	30/11
Dezembro	17/12	20/12	21/12	22/12	23/12	24/12	27/12	28/12	29/12	30/12

## Mensagens de pagamento


Tabela 5. Relação de mensagens impressas nos comprovantes de pagamento não efetivados.  
Fonte: Manual de Gestão do Bolsa Família (MDS, 2008?)

Item	Mensagem	Motivo	Orientação ao Gestor
1	Erro - Tente Novamente	Mensagem impeditiva de pagamento em decorrência de falha na comunicação entre o terminal de pagamento e o sistema da CAIXA.	Orientar o beneficiário a aguardar a regularização do sistema.
2	Próximo Pagamento – Vide Calendário de Benefícios	Ocorre quando não existem parcelas disponíveis para saque. A última parcela disponibilizada para beneficiário já foi sacada e seu período de validade ainda não expirou. Acontece sempre que o beneficiário tenta sacar o benefício antes da data prevista no calendário de pagamento.	Informar ao beneficiário acerca do calendário de pagamento
3	NIS/PIS INEXISTENTE	Pode ocorrer nas seguintes situações: 1º) Quando, por qualquer motivo, o benefício não for encontrado na base cadastral (sistema CAIXA); 2º) Quando o benefício não existe na base de pagamento de benefícios sociais da CAIXA, por nunca ter existido benefício concedido para essa família; 3º) Quando o NIS/beneficiário existe na base de pagamento do sistema CAIXA, porém não existe nenhum benefício/ parcela cadastrada.	1º) Entre em contato com a CAIXA para regularização da situação; 2º) Verifique no SGB a existência ou não de benefícios; 3º) Confira se o pagamento já foi efetuado; caso contrário, entre em contato com a CAIXA para regularizar a situação do beneficiário.
4	Fora do Prazo de Pagamento	Ocorre quando não existem parcelas disponíveis para saque. A última parcela disponibilizada para beneficiário já foi sacada e seu período de validade já expirou. Possivelmente, não há nenhuma nova parcela de pagamento sendo depositada à família, porém o responsável legal, que já foi beneficiário de algum programa social, tentou agora realizar novo saque.	Verificar no SGB a existência ou não de benefícios.
5	Não é PIS/PASEP/NIS	Situação verificada quando o NIS existente na tarja magnética do cartão estiver inválido/ incorreto (falha sistêmica) ou quando a base do sistema de cadastramento da CAIXA não reconhece esse NIS dentro de uma faixa válida.	1º) Entre em contato com a CAIXA para verificar situação do NIS (ativo, cancelado, convertido, etc.); 2º) verifique no SGB a existência ou não de benefício. Caso haja, demande a reativação do NIS junto à CAIXA, segundo outros procedimentos relativos à atualização cadastral que possam ser sugeridos pela CAIXA.
6	Base Fora do Ar	Ocorre quando o Sistema da CAIXA encontra-se indisponível para pagamento no momento da tentativa de saque.	Orientar o beneficiário a aguardar a regularização do sistema.
7	Pagamento Bloqueado	Situação verificada quando o benefício está bloqueado na base de pagamento do sistema CAIXA, por qualquer motivo. No comprovante é impresso também o motivo do bloqueio.	Verificar no SGB o motivo do bloqueio e providenciar a regularização ou o cancelamento do benefício.
8	Pagamento Cancelado	Situação verificada quando o benefício está cancelado. No comprovante é impresso também o motivo do cancelamento.	Verificar no SGB o motivo do cancelamento e providenciar, se cabível, a regularização no CadÚnico e comandar uma reversão de cancelamento.
<b>Continuação</b>			

<b>Item</b>	<b>Mensagem</b>	<b>Motivo</b>	<b>Orientação ao Gestor</b>
9	CNPJ de Vinculação Bloqueado	Esta mensagem pode ocorrer por dois motivos: 1º) Como consequência do bloqueio do município pelo MDS. 2º) Em alguns Municípios, a CAIXA efetua pagamento por meio da modalidade de saque especial. Como os pagamentos são feitos individualmente junto à população do município, por meio de Guia de Pagamento, o gerente da agência precisa comandar bloqueio do município e de todos os seus beneficiário Vinculados a partir da geração dos documentos de pagamento. Isto tem por objetivo inibir pagamentos on-line até a finalização dos pagamentos na localidade.	Informar ao beneficiário acerca do calendário de pagamento acordado entre a CAIXA e a prefeitura.
10	Pagamento a ser liberado em ___/___/___.	Ocorre quando existem parcelas disponíveis para saque. A parcela disponibilizada para beneficiário somente será paga quando iniciado seu período de validade. Acontece sempre que o beneficiário tenta sacar o benefício antes da data prevista no calendário de pagamento.	Informar ao beneficiário acerca do calendário de pagamento.

## ANEXO B – Formulários do CadÚnico

### Formulário de cadastramento do município (versão atual)

		Cadastramento Único para Programas Sociais - Identificação do Município		Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	
<b>1 - Dados do Município</b>					
<b>Identificação da Prefeitura/Órgão Responsável</b>					
101 - Inscrição no CNPJ		102 - Nome da prefeitura (sem abreviações)			
103 - Inscrição no CNPJ		104 - Órgão responsável pelo cadastramento (sem abreviações)			
<b>Endereço</b>					
105 - CEP					
Logradouro (rua, praça, largo, alameda, avenida, travessa, etc.)					
106 - Tipo		107 - Nome		108 - Número	
109 - Complemento		110 - Bairro		111 - UF	
112 - Nome do município			113 - DDD	114 - Telefone para contato	
<b>Cadastro de Estabelecimento à Saúde</b>					
115 - Quantidade de estabelecimentos			116 - Quantidade de atendimentos por ano		
117 - Quantidade de equipe de saúde da família			118 - Quantidade de agentes de saúde da família		
<b>Identificação do Responsável pela Prefeitura/Órgão Responsável</b>					
119 - Número de identificação social - NIS		120 - Nome do representante da prefeitura/órgão responsável			
<b>2 - Autenticação</b>					
Assumo a responsabilidade pela veracidade das informações aqui prestadas.					
_____/_____/_____ 201 - Data do preenchimento			_____ 202 - Assinatura do representante da Prefeitura/Órgão responsável pelo cadastramento		

# Formulário de cadastramento do domicílio (versão atual – caderno azul)

<b>CAIXA</b>		<b>Cadastramento Único para Programas Sociais</b> Alteração de dados de Identificação do Domicílio e da Família			<b>BRASIL</b> UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL	
<b>1 - Dados de controle</b>						
101 - Tipo Doc. 0 1	102 - Nº de ordem 0 0	103 - Data da pesquisa	104 - Número de Identificação Social - NIS do entrevistador	Código Domiciliar		
105 - Nome do entrevistador			106 - CNPJ da Prefeitura/Órgão/Empresa	107 - Modalidade 1 - Inclusão 2 - Alteração		
<b>Atenção básica à saúde</b>						
108 - Nome de estabelecimento de assistência à saúde				109 - Código EAS/MS		
<b>2 - Identificação do domicílio e da família</b>						
<b>Endereço</b>						
201 - CEP						
Logradouro (Rua, Praça, Largo, Alameda, Avenida, Travessa etc.)						
202 - Tipo			203 - Nome		204 - Número	
205 - Complemento			206 - Bairro		207 - UF	
208 - Nome do município			209 - DDD	210 - Telefone para contato		
<b>Características do domicílio</b>						
211 - Tipo de localidade <input type="checkbox"/> 1 - Urbana <input type="checkbox"/> 2 - Rural	212 - Domicílio coberto por <input type="checkbox"/> 1 - PACS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde <input type="checkbox"/> 2 - PSF - Programa de Saúde da Família	3 - Similares ao PSF 4 - Outro		213 - Situação <input type="checkbox"/> 1 - Próprio <input type="checkbox"/> 2 - Alugado <input type="checkbox"/> 3 - Arrendado	4 - Cedido 5 - Invasão 6 - Financiado 7 - Outra	
214 - Tipo <input type="checkbox"/> 1 - Casa <input type="checkbox"/> 2 - Apartamento	3 - Cômodos 4 - Outro	215 - Número de cômodos	216 - Tipo de construção <input type="checkbox"/> 1 - Tijolo/Alvenaria <input type="checkbox"/> 2 - Adobe	3 - Taipa revestida 4 - Taipa não revestida	5 - Madeira 6 - Material aproveitado	7 - Outro
217 - Tipo de abastecimento de água <input type="checkbox"/> 1 - Rede pública <input type="checkbox"/> 2 - Poço/Nascente	3 - Carro pipa 4 - Outro	218 - Tratamento de água <input type="checkbox"/> 1 - Filtração <input type="checkbox"/> 2 - Fervura	3 - Cloração 4 - Sem tratamento	5 - Outro	219 - Tipo de iluminação <input type="checkbox"/> 1 - Relógio próprio <input type="checkbox"/> 2 - Sem relógio <input type="checkbox"/> 3 - Relógio comunitário	4 - Lampião 5 - Vela 6 - Outro
220 - Escoamento sanitário <input type="checkbox"/> 1 - Rede pública <input type="checkbox"/> 2 - Fossa rudimentar	3 - Fossa séptica 4 - Vala	5 - Céu aberto 6 - Outro	221 - Destino do lixo no domicílio <input type="checkbox"/> 1 - Coletado <input type="checkbox"/> 2 - Queimado	3 - Enterrado 4 - Céu aberto	5 - Outro	
222 - Quantidade de pessoas	223 - Quantidade de mulheres grávidas	224 - Quantidade de mães amamentando		225 - Quantidade de deficientes		
<b>Lista de pessoas residentes no domicílio</b>						
<b>Nº de ordem</b>	<b>Nome</b>	<b>Nº de ordem</b>	<b>Nome</b>			
01		07				
02		08				
03		09				
04		10				
05		11				
06		12				
<b>3 - Autenticação</b>						
Assumo a responsabilidade pela veracidade das informações aqui prestadas.						
301 - Assinatura do entrevistado			302 - Assinatura do entrevistador			
303 - Assinatura do representante da Prefeitura/Órgão responsável pelo cadastramento						

# Formulário de cadastramento da pessoa (versão atual – caderno azul)



<b>CAIXA</b>		<b>Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal</b>		<b>BRASIL</b> UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL	
<b>Identificação da Pessoa</b>					
<b>1 - Dados de controle</b>					
101 - Tipo Doc.	102 - Número de ordem da pessoa	103 - Modalidade	Código domiciliar		
0   2		1 - Inclusão 2 - Alteração			
<b>2 - Identificação da pessoa</b>					
201 - Nome completo da pessoa sem abreviações. Caso necessário abreviar, vide instruções.					
202 - Data de nascimento	203 - Sexo	204 - Nacionalidade	205 - País de origem (se estrangeiro)		
	1 - Masculino 2 - Feminino	1 - Brasileira 2 - Brasileiro naturalizado	3 - Estrangeira		
206 - Data de chegada ao Brasil	207 - Cód. IBGE munic.nasc.	208 - UF munic. nasc.	209 - Nome do município de nascimento		
210 - Nome completo do pai (sem abreviações)					
211 - Nome completo da mãe (sem abreviações)					
212 - Estado civil	213 - Se o(a) esposo(a) ou o(a) companheiro(a) reside no domicílio, informar o nº de ordem correspondente, se não reside, informar 99				
1 - Solteiro(a) 2 - Casado(a)	3 - Divorciado(a) 4 - Separado(a)	5 - Viúvo(a)			
214 - Tipo de deficiência (assinalar com "X")	215 - Raça/Cor				
<input type="checkbox"/> Cegueira <input type="checkbox"/> Mudez <input type="checkbox"/> Surdez <input type="checkbox"/> Mental <input type="checkbox"/> Física <input type="checkbox"/> Nenhuma <input type="checkbox"/> Outro	1 - Branca 2 - Negra		3 - Parda 4 - Amarela 5 - Indígena		
<b>Documentos</b>					
216 - Número de Identificação Social - NIS					
217 - Certidão civil tipo	218 - Número termo	219 - Livro	220 - Folha	221 - Data de emissão	222 - UF
91 - Nascimento 92 - Casamento					
223 - Nome do cartório (órgão emissor)					
Documento de identidade					
224 - Número	225 - Complemento	226 - Data de emissão	227 - UF	228 - Sigla do órgão emissor	
Carteira de Trabalho e Previdência Social					
229 - Número	230 - Série	231 - Data de emissão	232 - UF	233 - CPF	
Título de eleitor					
234 - Número	235 - Zona	236 - Seção			

## Continuação – Formulário de cadastramento da pessoa – pág. 2

<b>Qualificação escolar</b>			
237 - Frequente escola		238 - Grau de instrução	
<input type="checkbox"/> 1 - Pública municipal <input type="checkbox"/> 2 - Pública estadual <input type="checkbox"/> 3 - Pública federal <input type="checkbox"/> 4 - Particular <input type="checkbox"/> 5 - Outra <input type="checkbox"/> 6 - Não frequênta		<input type="checkbox"/> 1 - Analfabeto <input type="checkbox"/> 2 - Até 4ª série incompleta do ensino fundamental <input type="checkbox"/> 3 - Com 4ª série completa do ensino fundamental <input type="checkbox"/> 4 - De 5ª a 8ª série incompleta do ensino fundamental <input type="checkbox"/> 5 - Ensino fundamental completo <input type="checkbox"/> 6 - Ensino médio incompleto	
		<input type="checkbox"/> 7 - Ensino médio completo <input type="checkbox"/> 8 - Superior incompleto <input type="checkbox"/> 9 - Superior completo <input type="checkbox"/> 10 - Especialização <input type="checkbox"/> 11 - Mestrado <input type="checkbox"/> 12 - Doutorado	
239 - Série escolar			
<input type="checkbox"/> 1 - Maternal I <input type="checkbox"/> 2 - Maternal II <input type="checkbox"/> 3 - Maternal III <input type="checkbox"/> 4 - Jardim I <input type="checkbox"/> 5 - Jardim II		<input type="checkbox"/> 6 - Jardim III <input type="checkbox"/> 7 - CA (alfabetização) <input type="checkbox"/> 8 - 1ª série do ensino fundamental <input type="checkbox"/> 9 - 2ª série do ensino fundamental <input type="checkbox"/> 10 - 3ª série do ensino fundamental	
		<input type="checkbox"/> 11 - 4ª série do ensino fundamental <input type="checkbox"/> 12 - 5ª série do ensino fundamental <input type="checkbox"/> 13 - 6ª série do ensino fundamental <input type="checkbox"/> 14 - 7ª série do ensino fundamental <input type="checkbox"/> 15 - 8ª série do ensino fundamental	
		<input type="checkbox"/> 16 - 1ª série do ensino médio <input type="checkbox"/> 17 - 2ª série do ensino médio <input type="checkbox"/> 18 - 3ª série do ensino médio	
240 - Nome da Escola		241 - Código censo INEP	
<b>Qualificação profissional</b>			
242 - Situação no mercado de trabalho			
<input type="checkbox"/> 1 - Empregador <input type="checkbox"/> 2 - Assalariado com carteira de trabalho <input type="checkbox"/> 3 - Assalariado sem carteira de trabalho		<input type="checkbox"/> 4 - Autônomo com previdência social <input type="checkbox"/> 5 - Autônomo sem previdência social <input type="checkbox"/> 6 - Aposentado/Pensionista	
		<input type="checkbox"/> 7 - Trabalhador rural <input type="checkbox"/> 8 - Empregador rural <input type="checkbox"/> 9 - Não trabalha	
243 - Nome da empresa em que trabalha, se desempregado, último emprego		244 - CNPJ/CEI da empresa	
		245 - Data de admissão	
246 - Ocupação		247 - Remuneração deste emprego	
248 - Renda de aposentadoria/pensão		249 - Renda de Seguro-Desemprego	
R\$		R\$	
250 - Renda de pensão alimentícia		251 - Outras rendas	
R\$		R\$	
<b>Características da família</b>			
252 - Tempo de moradia			
<input type="text"/> (Ano(s))		<input type="text"/> (Mês(es))	
<b>Despesas mensais da família (preencher somente para a mãe/responsável legal da família)</b>			
253 - Aluguel		254 - Prestação habitacional	
R\$		R\$	
255 - Alimentação		256 - Água	
R\$		R\$	
257 - Luz		258 - Transporte	
R\$		R\$	
259 - Medicamentos		260 - Gás	
R\$		R\$	
261 - Outras despesas		262 - Número de pessoas que vivem da renda desta família	
R\$			
<b>Relação familiar</b>			
263 - Nº de ordem da mãe/responsável legal da família.		264 - Parentesco em relação a mãe/responsável legal da família, se o próprio, informar 01	
<input type="text"/>		<input type="text"/>	
<b>Parentescos</b>			
01 - Mãe/responsável legal		06 - Avô/Avó	
02 - Esposo(a)		07 - Irmão/Irmã	
03 - Companheiro(a)		08 - Cunhado(a)	
04 - Filho(a)		09 - Genro/Nora	
05 - Pai		10 - Sobrinho(a)	
		11 - Primo(a)	
		12 - Sogro(a)	
		13 - Neto(a)	
		14 - Tio(a)	
		15 - Adotivo(a)	
		16 - Padrasto/Madrasta	
		17 - Enteado(a)	
		18 - Bisneto(a)	
		19 - Sem parentesco	
		20 - Outro	
267 - Se criança de 0 a 6 anos, com quem fica?		268 - Se grávida, informar mês de gestação	
<input type="checkbox"/> 1 - Pai/Mãe <input type="checkbox"/> 2 - Irmão/Irmã		<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> 3 - Avô/Avó <input type="checkbox"/> 4 - Sozinho		<input type="checkbox"/> 5 - Creche <input type="checkbox"/> 6 - Outro	
		269 - Amamentando	
		<input type="checkbox"/> 1 - Sim <input type="checkbox"/> 2 - Não	
270 - Participa de algum programa do Governo Federal ou recebe algum benefício social? (assinalar com "X")			
<input type="checkbox"/> Bolsa Criança Cidadã - PETI Data de inclusão ____/____/____		<input type="checkbox"/> Agente Jovem Data de inclusão ____/____/____	
<input type="checkbox"/> Bolsa Escola		<input type="checkbox"/> Bolsa Alimentação	
<input type="checkbox"/> Nenhum			
Tipo de benefício <input type="checkbox"/> 1 - Rural <input type="checkbox"/> 2 - Urbano		<input type="checkbox"/> LOAS/BPC <input type="checkbox"/> Previdência Rural	
Valor do benefício - R\$ _____		<input type="checkbox"/> PRONAF <input type="checkbox"/> PROGER Data de início de participação ____/____/____	
<input type="checkbox"/> Outro _____			
271 - Beneficiário prioritário para o Programa Bolsa Alimentação			
<input type="checkbox"/> 1 - Sim <input type="checkbox"/> 2 - Não			



# Formulário de cadastramento do agricultor familiar (versão atual – caderno azul)

		<b>Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal</b>			
<b>Identificação do Agricultor Familiar</b>					
<b>1 - Dados de controle</b>					
101 - Tipo doc.	102 - Nº de ordem da pessoa agricultora	103 - Modalidade	104 - Número de identificação social - NIS	Código domiciliar	
0 3		1 - Inclusão 2 - Alteração			
<b>2 - Identificação do beneficiário(a)</b>					
201 - Nome completo do(a) agricultor(a) (sem abreviação)					
202 - Apellido do(a) agricultor(a) (sem abreviação)				203 - Número de ordem da mãe/responsável legal da família	
<b>Organização Social</b>					
204 - Organização social a que pertence					
<input type="checkbox"/> Sindicato <input type="checkbox"/> Cooperativa <input type="checkbox"/> Associação <input type="checkbox"/> Quilombos <input type="checkbox"/> Nenhuma <input type="checkbox"/> Outra: _____					
<b>3 - Estrutura da Atividade Agropecuária</b>					
301 - Localização do domicílio			302 - Condição de posse e uso da terra		
Reside em					
<input type="checkbox"/> 1 - Estabelecimento rural <input type="checkbox"/> 2 - Aglomerado rural próximo <input type="checkbox"/> 3 - Aglomerado urbano próximo			<input type="checkbox"/> Proprietário(a) <input type="checkbox"/> Parceiro(a)/Meeiro(a) <input type="checkbox"/> Assentado(a) pelo INCRA <input type="checkbox"/> Posseiro(a) <input type="checkbox"/> Arrendatário(a) <input type="checkbox"/> Comodatário(a) <input type="checkbox"/> Beneficiário(a) do Banco da Terra <input type="checkbox"/> Não se aplica		
303 - Caracterização da atividade					
<input type="checkbox"/> Agricultor(a) <input type="checkbox"/> Pescador(a) artesanal <input type="checkbox"/> Aquicultor(a) <input type="checkbox"/> Extrativista vegetal <input type="checkbox"/> Sivicultor(a) <input type="checkbox"/> Outra: _____					
304 - Área do estabelecimento (em hectares)					
<b>4 - Força de Trabalho Além da Família</b>					
401 - Contrata empregados(as) eventuais		402 - Número de empregados(as) permanentes contratados(as)		403 - Administração do estabelecimento	
<input type="checkbox"/> 1 - Sim <input type="checkbox"/> 2 - Não		<input type="checkbox"/> 1 - Sim <input type="checkbox"/> 2 - Não		<input type="checkbox"/> 1 - Estabelecimento rural <input type="checkbox"/> 2 - Aglomerado rural próximo <input type="checkbox"/> 3 - Aglomerado urbano próximo	
<b>5 - Composição da Renda Bruta Familiar Anual</b>					
Ano Agrícola			Perdas na Produção		
501 - Ano agrícola (mês/ano)			502 - Teve perdas na produção agropecuária neste ano agrícola?		
de ____/____ até ____/____			<input type="checkbox"/> 1 - Sim <input type="checkbox"/> 2 - Não		
503 - Renda bruta das atividades agropecuárias					
Renda bruta proveniente de avicultura, bovinocultura de leite, caprinocultura, ovinocultura, suinocultura, sericicultura, fruticultura e/ou oleicultura					
R\$ _____					
504 - Renda bruta de outras atividades agropecuárias					
Renda bruta proveniente de outras atividades agropecuárias					
R\$ _____					
505 - Renda bruta de atividades não agropecuárias					
Renda bruta de atividades não agropecuária, excluídos os proventos de benefícios previdenciários					
R\$ _____					
<b>6 - Declaração do(a) beneficiário(a)</b>					
Declaro, sob as penas da lei (artigo 299 do Código Penal), que as informações acima correspondem à verdade.					
_____, ____ de _____ de _____					
Local/Data			Assinatura do(a) beneficiário(a)		

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

# Cadastro Único para Programas Sociais

Modelo - Não Único

Formulário principal  
de cadastramento

### INSTRUÇÕES GERAIS

#### ENTREVISTADOR, ESTEJA ATENTO PARA O QUE O CADÚNICO CONSIDERA COMO:

- 1º - **FAMÍLIA** - é a unidade nuclear composta por uma ou mais pessoas, eventualmente ampliada por outras que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela mesma, todas moradoras em um mesmo domicílio.
- 2º - **RESPONSÁVEL PELA UNIDADE FAMILIAR - RF** - deve ser um dos componentes da família e morador do domicílio, com idade mínima de 16 anos. Recomenda-se que seja, preferencialmente, mulher.
- 3º - **MORADOR** - é a pessoa que:
  - tem o domicílio como local habitual de residência e nele residia na data da entrevista, ou embora ausente na data da entrevista, tem o domicílio como residência habitual; e
  - está internada ou abrigada em hospital, casa de saúde, asilo ou em outro estabelecimento similar por menos de 12 meses.

#### NÃO ESQUEÇA TAMBÉM QUE:

- as informações do Formulário do Cadastro Único devem ser fornecidas pelo **Responsável pela Unidade Familiar - RF**;
- o Responsável pela Unidade Familiar - RF deverá obrigatoriamente apresentar CPF ou Título de Eleitor no ato da entrevista;
- os outros componentes da família devem apresentar ao menos um documento de identificação civil (Certidão de Nascimento, Certidão de Casamento e Registro Geral de Identificação - RG), ou qualquer outro documento de identificação da pessoa (CPF, Título de Eleitor, Carteira de Trabalho e Previdência Social), indicados no Bloco 5;
- você deve coletar os dados de todos os componentes da família moradores do domicílio, independentemente da apresentação de algum documento de identificação. A entrevista para a pessoa que não apresentou documento deve ser feita normalmente, e os quesitos relativos à documentação devem ser deixados em branco. Apesar de o formulário ter sido preenchido, você deve avisar ao RF que o cadastramento só será concluído e a família incluída no CadÚnico quando todos os componentes da família apresentarem ao menos um dos documentos de identificação do Bloco 5;
- os componentes da família que não apresentaram documento na entrevista devem retornar ao setor responsável pelo CadÚnico no município com a documentação faltante para complementação do cadastro da família;
- caso algum componente da família não tenha nenhum documento ou não ter sido registrado ou não ter tirado a Certidão de Nascimento, o cadastramento poderá ser concluído e a família incluída no CadÚnico, mas a pessoa não será contada para o cálculo da renda *per capita* da família. Nestes casos, as pessoas sem Registro e/ou Certidão de Nascimento devem ser encaminhadas para o serviço de Registro Civil;
- no caso de **POVOS INDÍGENAS** e **COMUNIDADES QUILOMBOLAS**, segundo critérios definidos pelo MDS, o Responsável pela Unidade Familiar - RF pode ser cadastrado com a apresentação de qualquer documento de identificação (não necessariamente o CPF ou Título de Eleitor); e
- somente será atribuído o Número de Identificação Social - NIS às pessoas que apresentarem, pelo menos, um dos documentos de identificação do Bloco 5.

#### AO FAZER OS LANÇAMENTOS NO FORMULÁRIO:

- utilize caneta esferográfica de cor azul ou preta;
- antes de efetuar o preenchimento, certifique-se de que a resposta está adequada às opções apresentadas pela pergunta;
- os quesitos hachurados não devem ser preenchidos;
- para o registro por meio da marcação de quadrícula, assinale com um X aquela que corresponda à resposta do entrevistado;
- para os registros numéricos, utilize algarismos arábicos (exemplo: 255) e faça o preenchimento começando da esquerda para a direita, deixando em branco as quadrículas que sobraem;
- para os registros alfabéticos:
  - faça o preenchimento da esquerda para a direita, em letras de imprensa maiúsculas, conforme o modelo apresentado no cabeçalho do formulário;
  - registre cada letra em uma única quadrícula, deixando uma em branco entre duas palavras;
  - se em qualquer parte do registro alfabético houver referências numéricas, escreva o número por extenso;
  - as palavras podem ser cortadas ao mudar de linha, mas nunca poderá haver quadrícula em branco entre as letras de uma mesma palavra;
  - não utilize sinais de pontuação;
  - evite fazer abreviações; caso isso seja necessário, mantenha sempre a primeira e a última palavra, abreviando somente a(s) intermediária(s);
- ocorrendo marcação incorreta de uma quadrícula, anule-a com dois traços paralelos e proceda à marcação correta;
- caso, por qualquer motivo, houver erro no registro de letras ou algarismos, anule-os com dois traços paralelos e faça o registro correto imediatamente acima do espaço correspondente;
- caso ocorra erro de preenchimento ou alguma situação que inviabilize o registro das informações nos Blocos 1, 2 e 3, anule com dois traços paralelos e registre as informações em outro Formulário Principal, na presença do entrevistado, e continue a entrevista. O formulário anulado deve ser entregue ao gestor municipal;
- não sendo possível efetuar a correção de um erro para uma pessoa - nos Blocos 4 a 8 - anule com dois traços paralelos todos os registros do bloco onde ocorreu o equívoco e continue a entrevista no espaço do formulário reservado à pessoa seguinte;
- caso isso não seja possível, utilize um Formulário Avulso de Identificação da Pessoa. Nesses casos, transcreva cuidadosamente todos os dados já coletados na presença do entrevistado.

Continuação – Formulário de cadastramento nova versão (caderno verde)

<small>FAÇA AS LETRAS CONFORME O MODELO:</small> A Ã Ä Ç Æ D E F G H I J K L M N O Õ P Q R S T U V W X Y Z						<small>PREENCHA A QUADRÍCULA DESTA FORMA:</small> X
Governo Federal <b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome</b> Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Departamento do Cadastro Único					<b>Formulário Principal de Cadastramento F1</b>	
1 - IDENTIFICAÇÃO E CONTROLE						
1.01 - Código familiar	1.02 - UF	1.03 - Município	1.04 - Distrito	1.05 - Subdistrito	1.06 - Setor censitário	
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
1.07 - Modalidade da operação	1.08 - Forma de coleta de dados	1.09 - Formulário(s) preenchido(s)			1.10 - Data da entrevista	
<input type="checkbox"/> 1 - Inclusão <input type="checkbox"/> 2 - Alteração	<input type="checkbox"/> 1 - Sem visita domiciliar <input type="checkbox"/> 2 - Com visita domiciliar	<input type="checkbox"/> 0 - Principal <input type="checkbox"/> 2 - Avulso 2 <input type="checkbox"/> 1 - Avulso 1 <input type="checkbox"/> 3 - Suplementar(es) nº(s)			<input type="text"/> / <input type="text"/> / <input type="text"/> 2 0 <input type="text"/>	
<b>ENDEREÇO DA FAMÍLIA</b>						
1.11 - Localidade (bairro, povoado, vila, etc.)						
<input type="text"/>						
Logradouro (tipo, título, nome)						
1.12 - Tipo (rua, avenida, igarapé, etc.)						
<input type="text"/>						
1.13 - Título (general, santa, pintor, etc.)						
<input type="text"/>						
1.14 - Nome						
<input type="text"/>						
1.15 - Número						
<input type="text"/>						
1.16 - Complemento do número (s/nº, km, A, FUNASA, SUCAM, etc.)						
<input type="text"/>						
1.17 - Complemento adicional (apartamento, casa, sobrado, fundos, bloco, lote, quadra, etc.)						
<input type="text"/>						
1.18 - CEP						
<input type="text"/>						
1.19 - Unidade territorial local						
a) Código <input type="text"/>						
b) Descrição <input type="text"/>						
1.20 - Referência para localização						
<input type="text"/>						
ENTREVISTADOR						
1.21 - Nome						
<input type="text"/>						
1.22 - CPF do entrevistador						
<input type="text"/>						
Assinatura do entrevistador						
<input type="text"/>						
1.23 - Observações						
<input type="text"/>						
Assinatura do representante da prefeitura/órgão responsável pelo cadastramento						
<input type="text"/>						

Formulário Principal de Cadastramento - CADÚNICO - F1

Modelo - Não Utilizar



Continuação – Formulário de cadastramento nova versão (caderno verde)

FAÇA OS ALGARISMOS CONFORME O MODELO:  
 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

PREENCHA A QUADRÍCULA DESTA FORMA: X

### 2 - CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO

**2.01 - O local onde está situado o seu domicílio tem, na maioria, características:**  
 1 - Urbanas     2 - Rurais

**2.02 - Qual é a espécie do seu domicílio?**  
 1 - Particular permanente  
 2 - Particular improvisado  
 3 - Coletivo  
 Passe ao 3.01

**2.03 - Quantos cômodos tem seu domicílio?**

**2.04 - Quantos cômodos estão servindo, permanentemente, de dormitório para os moradores do seu domicílio?**

**2.05 - Qual é o material predominante no piso do seu domicílio?**  
 1 - Terra  
 2 - Cimento  
 3 - Madeira aproveitada  
 4 - Madeira aparelhada  
 5 - Cerâmica, lajota ou pedra  
 6 - Carpete  
 7 - Outro material

**2.06 - Qual é o material predominante na construção das paredes externas do seu domicílio?**  
 1 - Alvenaria/tijolo com revestimento  
 2 - Alvenaria/tijolo sem revestimento  
 3 - Madeira aparelhada  
 4 - Taipa revestida  
 5 - Taipa não-revestida  
 6 - Madeira aproveitada  
 7 - Palha  
 8 - Outro material

**2.07 - O seu domicílio tem água canalizada para, pelo menos, um cômodo?**  
 1 - Sim     2 - Não

**2.08 - Qual é a forma de abastecimento de água utilizada no seu domicílio?**  
 1 - Rede geral de distribuição  
 2 - Poço ou nascente  
 3 - Cisterna  
 4 - Outra forma

**2.09 - No seu domicílio ou na propriedade existe banheiro ou sanitário?**  
 1 - Sim     2 - Não → Passe ao 2.11

**2.10 - De que forma é feito o escoamento do banheiro ou sanitário?**  
 1 - Rede coletora de esgoto ou pluvial  
 2 - Fossa séptica  
 3 - Fossa rudimentar  
 4 - Vala a céu aberto  
 5 - Direto para um rio, lago ou mar  
 6 - Outra forma

**2.11 - O lixo do seu domicílio:**  
 1 - É coletado diretamente  
 2 - É coletado indiretamente  
 3 - É queimado ou enterrado na propriedade  
 4 - É jogado em terreno baldio ou logradouro (rua, avenida, etc.)  
 5 - É jogado em rio, lago ou mar  
 6 - Tem outro destino

**2.12 - Qual é a forma de iluminação utilizada no seu domicílio?**  
 1 - Elétrica com medidor próprio  
 2 - Elétrica com medidor comunitário  
 3 - Elétrica sem medidor  
 4 - Óleo, querosene ou gás  
 5 - Vela  
 6 - Outra forma

**2.13 - Existe calçamento/pavimentação no trecho do logradouro (rua, avenida, etc.), em frente ao seu domicílio?**  
 1 - Total     2 - Parcial     3 - Não existe

### 3 - FAMÍLIA

Observe os conceitos de morador e de família na contracapa do formulário

**3.01 - A família é indígena?**  
 1 - Sim     2 - Não - Passe ao 3.05

**3.02 - A que povo indígena pertence a família?**  
  
 2 - Não sabe

**3.03 - A família reside em terra ou reserva indígena?**  
 1 - Sim     2 - Não - Passe ao 3.07

**3.04 - Qual é o nome da terra ou reserva indígena?**  
  
 2 - Não sabe    Passe ao 3.07

4

Continuação – Formulário de cadastramento nova versão (caderno verde)

FAÇA AS LETRAS CONFORME O MODELO: **A Ã B C Ç D E F G H I J K L M N O Õ P Q R S T U V W X Y Z** PREENCHA A QUADRICULA DESTA FORMA: X

**3.05 - A família é quilombola?**  
 1 - Sim  2 - Não - Passe ao 3.07

**3.06 - Qual é o nome da comunidade quilombola?**  
  
 2 - Não sabe

**3.07 - Quantas pessoas moram no seu domicílio? (Não preencher para famílias em situação de rua)**

**3.08 - Quantas famílias moram no seu domicílio? (Não preencher para famílias em situação de rua)**

**3.09 - Há alguma pessoa dessa família que está internada ou abrigada em hospital, casa de saúde, asilo, orfanato ou em outro estabelecimento similar há 12 meses ou mais?**

1 - Criança(s) e adolescente(s) (de 0 a 17 anos)  0 - Não tem  
 2 - Jovem(ns) e adulto(s) (de 18 a 64 anos)  0 - Não tem  
 3 - Idoso(s) (de 65 anos ou mais)  0 - Não tem

**LISTA DE COMPONENTES DA FAMÍLIA MORADORES DO DOMICÍLIO**  
 - Sempre iniciar o preenchimento pelo nome do Responsável pela Unidade Familiar  
 - Anote o primeiro nome de cada pessoa

Nº de ordem	Nome da pessoa	Nº de ordem	Nome da pessoa
1		7	
2		8	
3		9	
4		10	
5		11	
6		12	

**3.10 - A família, normalmente, tem despesa mensal com:**

1 - Energia elétrica  ,00  0 - Não tem  
 2 - Água e esgoto  ,00  0 - Não tem  
 3 - Gás, carvão e lenha  ,00  0 - Não tem  
 4 - Alimentação, higiene e limpeza  ,00  0 - Não tem  
 5 - Transporte  ,00  0 - Não tem  
 6 - Aluguel  ,00  0 - Não tem  
 7 - Medicamentos de uso regular  ,00  0 - Não tem

**3.11 - Nome e código do Estabelecimento de Assistência à Saúde - EAS/MS em que os membros da família são atendidos quando necessitam:**

a) Nome   
 b) Código

**3.12 - Nome e código do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS/CREAS) em que os membros da família são atendidos quando necessitam:**

a) Nome   
 b) Código

5

Formulário Principal de Cadastramento - CADÚNICO - F1

Continuação – Formulário de cadastramento nova versão (caderno verde)

FAÇA OS ALGARISMOS CONFORME O MODELO:  
 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

PREENCHA A QUADRÍCULA DESTA FORMA: X

**4 - IDENTIFICAÇÃO DA PESSOA**

4.01 - Número de ordem

4.02 - Nome completo

4.03 - Identificação (NIS/PIS/PASEP)

4.04 - Apellido

4.05 - Sexo  
 1 - Masculino     2 - Feminino

4.06 - Data de nascimento  
 Dia   Mês   Ano

4.07 - Relação de parentesco (nome) com a pessoa Responsável pela Unidade Familiar - RF  
 1 - Pessoa Responsável pela Unidade Familiar - RF     5 - Neto(a) ou bisneto(a)     9 - Genro ou nora  
 2 - Cônjuge ou companheiro(a)     6 - Pai ou mãe     10 - Outro parente  
 3 - Filho(a)     7 - Sogro(a)     11 - Não parente  
 4 - Enteado(a)     8 - Irmão ou irmã

4.08 - Cor ou raça  
 1 - Branca     2 - Preta     3 - Amarela     4 - Parda     5 - Indígena

4.09 - Nome completo da mãe  
  
  
 2 - Não sabe

4.10 - Nome completo do pai  
  
  
 2 - Não sabe

4.11 - Onde (nome) nasceu?  
 1 - Neste município - **Passo ao 4.15**     2 - Em outro município     3 - Em outro país - **Passo ao 4.14**

4.12 - Em que estado (nome) nasceu?  
  
 2 - Não sabe

4.13 - Em que município (nome) nasceu?  
  
 2 - Não sabe    **Passo ao 4.15**

4.14 - Em que país estrangeiro (nome) nasceu?  
  
 2 - Não sabe

4.15 - O nascimento (nome) foi registrado em Cartório de Registro Civil?  
 1 - Sim e tem Certidão de Nascimento     3 - Não → Se tem RANI, passe ao 5.01, opção 3  
 2 - Sim, mas não tem Certidão de Nascimento     4 - Não sabe → Se não tem RANI, passe ao 6.01

Formulário Principal de Cadastramento - CADÚNICO - F1

Modelo - Não Utilizar

6

Continuação – Formulário de cadastramento nova versão (caderno verde)

FAÇA AS LETRAS CONFORME O MODELO: A Ã B C Ç D E F G H I J K L M N O Õ P Q R S T U V W X Y Z

PREENCHA A QUADRICULA DESTA FORMA: X

### 5 - DOCUMENTOS

**5.01 - Tipo e dados da Certidão**

a) Tipo  1 - Nascimento  2 - Casamento  3 - Certidão Administrativa de Nascimento do Indígena (RANI)

b) Dados

1 - Nome do cartório

2 - Número do livro      3 - Número da folha      4 - Número do termo/RANI

5 - Data do registro:      Dia      Mês      Ano

6 - Estado de registro

7 - Município de registro

8 - Código do cartório

**5.02 - Número de inscrição do CPF**

**5.03 - Dados do documento de identidade (RG)**

1 - Número      2 - Complemento      3 - Data da emissão

4 - Estado emissor      5 - Sigla do órgão emissor

**5.04 - Dados da Carteira de Trabalho e Previdência Social**

1 - Número      2 - Série      3 - Data da emissão

4 - Estado emissor

**5.05 - Dados do Título de Eleitor**

1 - Número      2 - Zona      3 - Seção

### 6 - PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

(O entrevistado deve fazer a avaliação de sua deficiência e dos membros de sua família considerando a utilização de óculos, lentes de contato, aparelho auditivo, prótese ou bengala)

6.01 - (Nome) tem alguma deficiência permanente que limite as suas atividades habituais (como trabalhar, ir à escola, brincar, etc.)

1 - Sim       2 - Não - Passe ao 7.01

6.02 - Qual é o tipo de deficiência que (nome) tem? (Este quesito admite múltipla marcação)

1 - Cegueira       3 - Surdez severa/profunda       5 - Deficiência física       7 - Síndrome de Down

2 - Baixa visão       4 - Surdez leve/moderada       6 - Deficiência mental ou intelectual       8 - Transtorno/doença mental

6.03 - Em função dessa deficiência (nome) recebe cuidados permanentes de terceiros? (Este quesito admite múltipla marcação)

1 - Não       3 - Sim, de cuidador especializado       5 - Sim, de instituição da rede socioassistencial

2 - Sim, de alguém da família       4 - Sim, de vizinho       6 - Sim, de outra forma

7

Formulário Principal de Cadastramento - CADÚNICO - F1



Continuação – Formulário de cadastramento nova versão (caderno verde)

FAÇA OS ALGARISMOS CONFORME O MODELO:

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

PREENCHA A QUADRÍCULA DESTA FORMA: X

**7 - ESCOLARIDADE**

7.01 - (Nome) sabe ler e escrever?  
 1 - Sim       2 - Não

7.02 - (Nome) frequenta escola ou creche?  
 1 - Sim, rede pública       3 - Não, já frequentou - **Passar ao 7.09**  
 2 - Sim, rede particular       4 - Nunca frequentou  
 → Pessoa com 10 anos ou mais, **passar ao 8.01**  
 → Pessoa com menos de 10 anos, **encerrar a entrevista**

7.03 - Qual é o nome dessa escola ou creche que (nome) frequenta?  
 [Campos de texto para nome da escola/creche]

7.04 - Essa escola ou creche está localizada neste município?  
 1 - Sim - **Passar ao 7.06**       2 - Não

7.05 - Qual é o estado e o município onde está localizada a escola ou creche?  
 1 - Estado: [Campos de texto para estado]  
 2 - Município: [Campos de texto para município]

7.06 - Código do INEP/MEC da escola ou creche:  
 [Campos de texto para código]       2 - Não tem

7.07 - Qual é o curso que (nome) frequenta?  
 1 - Creche       8 - Ensino Médio especial  
 2 - Pré-escola (exceto CA)       9 - Ensino Fundamental EJA - séries iniciais (Supletivo - 1ª a 4ª)  
 3 - Classe de Alfabetização - CA - **Passar ao 8.01**       10 - Ensino Fundamental EJA - séries finais (Supletivo - 5ª a 8ª)  
 4 - Ensino Fundamental regular (duração 8 anos)       11 - Ensino Médio EJA (Supletivo)  
 5 - Ensino Fundamental regular (duração 9 anos)       12 - Alfabetização para adultos (Mobral, etc.)  
 6 - Ensino Fundamental especial       13 - Superior, Aperfeiçoamento, Especialização, Mestrado, Doutorado  
 7 - Ensino Médio regular       14 - Pré-vestibular

**Passar ao 8.01**

7.08 - Qual é o ano/série que (nome) frequenta?  
 1 - Primeiro(a)       3 - Terceiro(a)       5 - Quinto(a)       7 - Sétimo(a)       9 - Nono(a)  
 2 - Segundo(a)       4 - Quarto(a)       6 - Sexto(a)       8 - Oitavo(a)       10 - Curso não-seriado

**Passar ao 8.01**

**PARA A PESSOA QUE NÃO FREQUENTA ESCOLA, MAS JÁ FREQUENTOU**

7.09 - Qual foi o curso mais elevado que (nome) frequentou, no qual concluiu pelo menos uma série?  
 1 - Creche       9 - Ensino Médio Especial  
 2 - Pré-escola (exceto CA)       10 - Ensino Fundamental EJA - séries iniciais (Supletivo 1ª a 4ª)  
 3 - Classe de Alfabetização - CA       11 - Ensino Fundamental EJA - séries finais (Supletivo 5ª a 8ª)  
 4 - Ensino Fundamental 1ª a 4ª séries, Elementar (Primário), Primeira fase do 1º grau       12 - Ensino Médio EJA (Supletivo)  
 5 - Ensino Fundamental 5ª a 8ª séries, Médio 1º ciclo (Ginasial), Segunda fase do 1º grau       13 - Superior, Aperfeiçoamento, Especialização, Mestrado, Doutorado  
 6 - Ensino Fundamental (duração 9 anos)       14 - Alfabetização para Adultos (Mobral, etc.)  
 7 - Ensino Fundamental Especial       15 - Nenhum  
 8 - Ensino Médio, 2º grau, Médio 2º ciclo (Científico, Clássico, Técnico, Normal)

**Passar ao 8.01**

Formulário Principal de Cadastramento - CADÚNICO - FI

**8**

## Continuação – Formulário de cadastramento nova versão (caderno verde)

FAÇA AS LETRAS CONFORME O MODELO: A Ã B C Ç D E F G H I J K L M N O Õ P Q R S T U V W X Y Z PREENCHA A QUADRICULA DESTA FORMA: X

**7.10 - Qual foi o último ano/série que (nome) concluiu com aprovação nesse curso que frequentou?**  
 1 - Primeiro(a)     3 - Terceiro(a)     5 - Quinto(a)     7 - Sétimo(a)     9 - Nono(a)  
 2 - Segundo(a)     4 - Quarto(a)     6 - Sexto(a)     8 - Oitavo(a)     10 - Curso não-seriado

**7.11 - (Nome) concluiu esse curso que frequentou?**  
 1 - Sim     2 - Não

**8 - TRABALHO E REMUNERAÇÃO**  
(para pessoas de 10 anos de idade ou mais)

**8.01 - Na semana passada (nome) trabalhou?**  
 1 - Sim - **Passe ao 8.03**     2 - Não

**8.02 - Na semana passada (nome) estava afastado de um trabalho remunerado, por motivo de doença, falta voluntária, licença, férias ou por outro motivo?**  
 1 - Sim     2 - Não - **Passe ao 8.05**

*Caso tenha mais de um trabalho, considere como principal o de maior número de horas normalmente trabalhadas por semana*

**8.03 - Esse trabalho principal que (nome) exerceu foi na agricultura, criação de animais, pesca ou coleta (extração vegetal)?**  
 1 - Sim     2 - Não

**8.04 - Nesse trabalho principal (nome) era:**

<input type="checkbox"/> 1 - Trabalhador por conta própria (bico, autônomo)	<input type="checkbox"/> 7 - Trabalhador não-remunerado
<input type="checkbox"/> 2 - Trabalhador temporário em área rural	<input type="checkbox"/> 8 - Militar ou servidor público
<input type="checkbox"/> 3 - Empregado sem carteira de trabalho assinada	<input type="checkbox"/> 9 - Empregador
<input type="checkbox"/> 4 - Empregado com carteira de trabalho assinada	<input type="checkbox"/> 10 - Estagiário
<input type="checkbox"/> 5 - Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	<input type="checkbox"/> 11 - Aprendiz
<input type="checkbox"/> 6 - Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	

**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 - **Passe 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	<input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> ,00	<input type="checkbox"/> 0 - Não recebe
2 - Aposentadoria, aposentadoria rural, pensão ou BPC/LOAS	<input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> ,00	<input type="checkbox"/> 0 - Não recebe
3 - Seguro-desemprego	<input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> ,00	<input type="checkbox"/> 0 - Não recebe
4 - Pensão alimentícia	<input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> ,00	<input type="checkbox"/> 0 - Não recebe
5 - Outras fontes de remuneração exceto bolsa família ou outras transferências similares	<input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> <input style="width: 40px; border: 1px solid black; border-bottom: none; border-top: none; margin-bottom: 5px;" type="text"/> ,00	<input type="checkbox"/> 0 - Não recebe

Formulário Principal de Cadastramento - CADÚNICO - FI

9

## ANEXO C – Recurso Para o PBF Contra a Advertência por Faltas Escolares



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAÍ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
Escola Municipal Nova Esperança  
Rua Luiz Marinho Vidal, N° 130 – Centro – Piraí – RJ – CEP 27175-000  
E-mail: nova\_esperancapirai@hotmail.com

**DECLARAÇÃO**

Declaro para os devidos fins, que o aluno [REDACTED],  
filho de [REDACTED] e [REDACTED], nascido no dia 10/10/2000, em  
Piraí, Estado do Rio de Janeiro, está frequentando o 3º ano de escolaridade do Ensino  
Fundamental, turma 302, neste Estabelecimento de Ensino, tendo 1 falta no dia  
03/07/09, conforme xerox do Atestado Médico em anexo.

Piraí, 29 de setembro de 2009.


  
[REDACTED]  
Diretor

Figura 44. Declaração da escola.



## Casa de Caridade de Pirai

### ATESTADO MÉDICO

Atesto que \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ portador da carteira profissional nº \_\_\_\_\_

Série \_\_\_\_\_, necessita de 01 (um) dias  
escala  
de afastamento do trabalho, a partir desta data, por motivo de doença.

\_\_\_\_\_ Pirai, 01/01/19  
HOSPITAL OU AMBULATÓRIO LOCALIDADE E DATA

Edd

\_\_\_\_\_ ASS. MÉDICO - CRM Nº

NOTA - Este atestado é válido para as finalidades previstas no Art. 86 do RGPS, aprovado pelo Decreto Nº 60.501, de 14/2/67 e será expedido para justificativa de 1 a 15 dias de afastamento do trabalho.

HFL - Mod. 020

Figura 45. Atestado médico.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SICON - Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Bem-vindo

Seu último acesso foi em 14/10/2009 às 11:14

Sair

Família | Orientações | Tarefa | Notificação | Recurso | Consultas e relatórios

**Pesquisa Famílias com Descumprimento de Condicionalidades**

Município: Pirai - RJ

Imprimir formulário recurso em branco

Digite o nº do descumprimento ou o NIS do responsável familiar

Cód. do Descumprimento:

NIS do Responsável:

Pesquisa

Pesquisa avançada no município

2 itens encontrados, mostrando todos itens.

1

NIS Responsável	Nome Responsável Familiar	Tipo Benef.	Efeito	Mês Reperç.	Cód. Descumprimento	Situação Recurso
<a href="#">209.1086</a>		BFA	Advertência	Set/09	2009.209.533-80	Deferido
<a href="#">209.1086</a>		BFA	Advertência	Out/07	1347370696	Sem recurso

2 itens encontrados, mostrando todos itens.

1

Figura 46. Tela do Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades do PBF constando o registro e o deferimento do recurso.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SICON - Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Bem-vindo

Seu último acesso foi em 14/10/2009 às 11:14 | Sair

Família | Orientações | Tarefa | Notificação | Recurso | Consultas e relatórios

NIS do RF: 209.1086 Nome Responsável: Municipal: Pirai - RJ

Cód. Domiciliar: 01623

**Recurso**

Veja abaixo os dados do descumprimento de condicionalidades e utilize os campos para registrar e avaliar o recurso apresentado pela família.

Mês de repercussão: Set/09 Apuração: 4ª Apuração de 2009 Tipo Benefício: BFA **Imprimir o recurso**

Cód. Descumprimento: 2009.209.533-80

Efeito: **Advertência** Houve registro de recurso? **Sim** Houve avaliação de recurso? **Sim**

**Detalhes do descumprimento**

NIS	Nome	Descumprimento	Período	Freq.	Motivo
209.09928.26-0	ARTHUR CEZAR BRAGA DA SILVA	Frequência escolar abaixo de 85%	Jul/2009	83%	58

**Recurso Julgado.**

**Recurso Registrado**

Justificativa da Família: Família apresentou a declaração da escola e o atestado de saúde.

Documentação apresentada: 1. Declaração ou comprovante da Inst. Educacional Data:29/09/2009  
2. Declaração ou comprovante da Unidade de Saúde

Usuário:

**Recurso Avaliado**

Comentários/observações: família apresenta a declaração da escola e a copia do atestado medico de atendimento na unidade de saúde

Resultado da Avaliação: **RECURSO DEFERIDO** Data: 29/09/2009

Motivo principal: Doença do aluno/família

Usuário:

Figura 47. Tela do Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades do PBF com o detalhamento do recurso.

**Formulário de Recurso**

**Acompanhamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família**

Nome Responsável: [REDACTED] NIS do RF: 209.1086 [REDACTED] 

Cód. Domiciliar: 016235 [REDACTED]

---

Mês de repercussão: Setembro de 2009 Apuração: Setembro de 2009 Cód. Descumprimento: 2009.209.533-80  
 Tipo Benefício: BFA Efeito: Advertência 

---

Recurso Registrado Família apresentou a declaração da escola e o atestado de saúde.  
 Justificativa da Família:

Documentação apresentada: 1. Declaração ou comprovante da Inst. Educacional  
 2. Declaração ou comprovante da Unidade de Saúde  
 Data: 29/09/2009

---

Recurso Avaliado família apresenta a declaração da escola e a copia do atestado medico de atendimento na unidade de saúde  
 Comentários/observações:

Resultado da Avaliação: Deferido Data: 29/09/2009

Motivo principal Doença do aluno/família

picotar aqui - a parte superior deve ser recebida pela coordenação do PBF e o recibo abaixo entregue à família

**Recibo de Entrega do Recurso**  
 Declaro que recebi a solicitação de recurso quanto aos efeitos do descumprimento de condicionalidades abaixo identificado:

Nome Responsável: [REDACTED] NIS do RF: 209.1086 [REDACTED] 

Mês de repercussão: Setembro de 2009 Cód. Descumprimento: 2009.209.533-80 

Tipo Benefício: BFA Efeito: Advertência Data: 29/09/2009

Nome do servidor responsável pelo recebimento da notificação: [REDACTED]

Assinatura do Servidor 

Figura 48. Formulário do recurso impresso e assinado pelo servidor responsável pelo julgamento do recurso.

## **ANEXO D – Caça aos Dados: A Saga de um Pesquisador à Procura de Acesso aos Dados Para a Pesquisa**

### **O Bolsa Família – Desapontamento e realização no Sul-fluminense**

Com o objetivo de estudar a cidadania codificada em sistemas de informação e, mais ainda, em sistemas de informação que se enquadrassem no conceito de infraestruturas, escolhi percorrer a trilha de um programa muito interessante e de grande abrangência em todo o território brasileiro: o Programa Bolsa Família (PBF). Embora seja um programa proposto e financiado pelo Governo Federal, é de participação descentralizada, federal, estadual e municipal, com uma participação bastante significativa no nível municipal. O poder municipal é quem identifica e cadastra as famílias pobres e extremamente pobres no CadÚnico, e participa diretamente do PBF na gestão dos benefícios, o que significa estar em contato direto com as famílias, suas questões e as controvérsias cotidianas que envolvem lidar com o público.

Assim, este pesquisador partiu à procura de um município que o acolhesse e acolhesse também a pesquisa, dando os meios para sua execução, ou seja, em suma: acesso aos dados! Afinal, sem dados, sem pesquisa. Informação é a matéria prima para qualquer pesquisa.

Neste ponto, algumas questões já estavam claras com relação à escolha do município. Não poderia ser município muito distante, já que, como pesquisador de tempo parcial, precisava trabalhar em minhas atividades profissionais e também fazer a pesquisa nos dias de folga. Em outras palavras, deveria ser lugar que possibilitasse a ida e volta no mesmo dia, tendo o Rio de Janeiro como ponto de partida. Também deveria ser local onde algum conhecimento prévio viabilizasse o acesso às informações sem muita burocracia. É sabido que a burocracia é irmã da procrastinação, do desejo de não servir. Chegar sem aviso, pedindo informações de uso interno de uma prefeitura, não é uma estratégia muito adequada e, certamente, enfrentaria como aliada dos gestores municipais a burocracia. Viagem longa somada a muita burocracia era uma fórmula que se queria, ao máximo, evitar.

Pensando assim, quem sabe na própria cidade do Rio de Janeiro? Pensei, retrucando de imediato: estrutura muito grande, por certo estratificada em muitos níveis



hierárquicos, sinônimo de burocracia, muito tempo para as solicitações atravessarem o imenso fluxo de aprovação. Possibilidade descartada, sem mais análises.

Quem sabe um município menor e onde se pudesse encurtar algumas etapas, ganhando tempo? Foi quando Vassouras surgiu como uma possibilidade interessante: cidade já conhecida, com parentes morando lá, que conhecem e têm acesso à cúpula da prefeitura, especialmente ao prefeito, que poderia facilitar o acesso às pessoas certas, sem, muita burocracia. Provavelmente, numa cidade de estrutura pequena as instâncias governamentais estariam concentradas em uma dimensão espacial reduzida, facilitando a circulação. Quanto à distância, pouco mais de 100 km do Rio de Janeiro. A opção de mostrava promissora. Rumo a Vassouras!

Começou então a articulação com os parentes, meus sogros. Telefonei e pedi que entrassem em contato com o prefeito, fazendo-lhe conhecer minhas intenções com relação à pesquisa e vendo qual seria a aceitação. Primeiros contatos e tudo bem. Como bom político, marcou uma reunião para conhecer melhor a questão (*Primeira Reunião*). Encontro amistoso, na casa de meus sogros, boas palavras, tudo certo. Ficou de me contatar após conversar com o pessoal da Secretaria de Ação Social para que se pronunciassem sobre a possibilidade da pesquisa. Como não recebi nenhuma informação, fiz novo contato e o prefeito pediu que fosse pessoalmente para que ele desse o caminho a ser seguido, as pessoas a procurar e que, em princípio, não haveria dificuldades. Marcou outro encontro (*Segunda Reunião*). Nova viagem. Novamente esclarecidos os motivos e abrangência da pesquisa, o prefeito ofereceu seus préstimos e indicou o pessoal a ser contatado que daria todo o apoio à pesquisa.

No mesmo dia, após a reunião com o prefeito dirigi-me à Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social de Vassouras à procura da pessoa indicada, a subsecretária. Estranhei não ser a própria secretária, já que, provavelmente, esta teria mais autonomia para tratar da questão. Chegando lá, aguardei nova reunião (*Terceira Reunião*) para explicar o motivo e abrangência da pesquisa, ao que me foi hipotecado o apoio, e ressaltado que as questões mais técnicas seriam tratadas pelo pessoal do próprio Programa Bolsa Família no município, que tinham total conhecimento sobre a matéria de interesse da pesquisa. Aproveitei o contato com a subsecretária para realizar uma rápida entrevista, principalmente focando nas questões mais administrativas e financeiras relacionadas ao Programa.

Fui então apresentado ao pessoal do PBF e iniciei, no mesmo dia, algumas entrevistas em tom informal, procurando entender o funcionamento do Programa no município. Como é uma área da Secretaria que dá atendimento à população, acertei para continuar o trabalho em dia da semana que não tivesse atendimento e não atrapalhasse as atividades internas. Tudo parecia estar fluindo bem. Até o momento, nada de acesso aos dados, aos cadastros, às fichas, aos documentos. Mas ainda era muito cedo. Uma coisa de cada vez.

Voltei após duas semanas, no dia marcado, e pude entrevistar mais uma pessoa do Programa que não estava na outra ocasião. Esta conhecia, de fato, minúcias a respeito do PBF no município, algumas particularidades do cadastro e questões controversas da gestão do Programa. Uma boa entrevista! A esta altura, já tinha uma boa impressão do trabalho da Secretaria, um trabalho árduo, de contato contínuo com o público, lidando talvez com as situações mais difíceis das pessoas, já que são geralmente questões emergentes de pessoas que não têm a quem recorrer. A sensação que tive a respeito do trabalho da e na Secretaria foi das melhores. Profissionais prestativos, uma infraestrutura simples e acolhedora e pessoas sendo tratadas de forma sincera, firme, mas educada e gentil.

Após essa entrevista, deu-se a primeira tentativa de chegar aos dados que comprovassem os relatos colhidos, principalmente, relativos a esta última entrevista. Solicitei o acesso aos documentos, aos cadastros das famílias, aos relatórios das instâncias de fiscalização e solicitei acompanhar como observador as equipes do município que fariam visitas domiciliares. Estas visitas teriam de ser realizadas em virtude de auditorias das instâncias de fiscalização (TCU) com o fim de atestarem a real situação das famílias beneficiárias, com base em indícios de renda e riquezas encontrados nas residências. Quando pedi acesso aos documentos, a responsável pelo Programa fez uma parada estratégica, como de quem toma fôlego, e me informou que teria de consultar a secretária, em outra sala, para ver se poderia. Alguns minutos depois voltou acompanhada da própria secretária que disse, em tom evasivo, não poder conversar sobre a questão naquele momento, mas que já tinha passado as recomendações para a responsável pelo Programa e que esta me informaria o caminho a seguir. A responsável pelo PBF solicitou que eu fizesse um ofício à Secretaria, relacionando todos os tipos de dados e acessos que se pretendia, para que fosse analisado. Quando ouvi a secretária, que resolveu se esconder, apelando para a

hierarquia, direcionando-me novamente à sua subordinada, e então ouvi a responsável, apelando para a burocracia, pensei com meus botões: “começou o problema!”. Mesmo assim, redigi um ofício de próprio punho com a relação de todos dados necessários à pesquisa, inclusive a solicitação de acompanhamento às visitas domiciliares que seriam realizadas pelo pessoal da Secretaria. Para dar subsídio legal (e peso formal) à solicitação incluí no ofício citação da lei de criação do Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal, Decreto 6.135 de 26 de junho de 2007, art. 8º, caput e parágrafo 4º, que prevê a utilização do CadÚnico para a realização de estudos e pesquisas, situação em que o caso se enquadrava.

Como já tinha entendido que o relacionamento com a Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social de Vassouras não seria frutífero como esperado, resolvi iniciar outra frente. Recorri à minha cunhada, que fora secretária de Saúde de um município do interior do Estado e que poderia conhecer alguém que pudesse ajudar. Surgiu a possibilidade de sua conversa com a secretária de Saúde de Piraí, município da mesma região que Vassouras, região sul-fluminense, a fim de verificar a possibilidade de pesquisa naquele município. A ação ficou “congelada” aguardando-se o desfecho em Vassouras.

Comecei e resolvi ir até o fim em Vassouras. Só pararia quando me afirmassem categoricamente que não teria as informações desejadas. Queria ver até onde ia e que recursos os gestores de Vassouras usariam para evitar que o trabalho prosseguisse. Vinte dias depois da última reunião em Vassouras e após vários telefonemas sem informações concretas sobre o ofício, agendei mais uma reunião (*Quarta Reunião*) com o pessoal da Secretaria. Na verdade, a informação que tinha a esta altura, dada pela própria secretária, era a de que ela mesma dera carta branca à subsecretária para decidir sobre os acessos, visto que esta teria uma bagagem profissional considerável e que poderia dar uma posição tecnicamente balizada para a solicitação.

Mais uma ida a Vassouras. Uma manhã e mais parte da tarde aguardando até que a reunião fosse possível. Depois de tantas esquivas, fui decidido a resolver o assunto. Estavam lá a secretária e a subsecretária, que me receberam e conversaram sobre a solicitação e o ofício que eu deixara anexado a uma carta de apresentação da UFRJ, assinada pelo professor orientador da pesquisa.

As secretárias comentaram o teor do ofício, sem encontrá-lo em meio à profusão de documentos espalhados na mesa, observando que as informações

solicitadas “eram de caráter restrito ao Programa e ao município, porque sua divulgação poderia expor as famílias a situações constrangedoras”. Ressaltaram também que os dados em questão eram de responsabilidade do gestor do Programa, no caso, o próprio prefeito, que deveria zelar pelo seu uso e fizeram menção especial ao fato de eu ter solicitado acompanhar as visitas às famílias (mesmo apenas como observador e acompanhado de profissionais da prefeitura) o que era desapropriado e não permitido, visto que somente os funcionários da prefeitura deveriam ter acesso direto às famílias do Programa. Para ilustrar, lembraram caso em que uma ex-estagiária da Secretaria, aluna da universidade local, expôs dados de pessoas atendidas pela Secretaria e que, mesmo sem citar nomes, gerou mal estar na cidade, visto que alguns presentes no evento em que se divulgou o estudo conseguiram ligar as informações às pessoas, gerando uma situação difícil de contornar. Levando em consideração todas essas questões, disseram que não haveria problema de continuar a pesquisa no que dependesse de entrevistas e contato com o pessoal da Secretaria, mas que não poderiam dar acesso aos dados requeridos e nem permitir o acompanhamento às visitas.

Expliquei a elas que a pesquisa que estava desenvolvendo seria conduzida sempre dentro de critérios éticos e que de forma alguma os dados de pessoas seriam divulgados sem o expresso consentimento das mesmas, ou mesmo sem uma avaliação prévia que assegurasse a proteção à imagem dessas pessoas. Deixei claro também que a pesquisa, assim como concebida, não poderia prosseguir sem os dados requeridos, já que não poderia baseá-la apenas nas entrevistas e que a negativa ao acesso aos dados, na verdade inviabilizava toda a pesquisa. Mesmo assim, esforcei-me para que o ambiente da reunião não fosse constrangedor, embora penso que não tenha sido possível disfarçar o desapontamento. Procurei controlar minhas reações para que a reunião continuasse sendo o mais amistosa possível, inclusive dizendo entender os motivos delas. Procurei deixar abertas as portas e as possibilidades de pesquisa naquilo que não dependesse de dados, talvez, mais para amenizar o tom da conversa do que mesmo por causa da pesquisa, afinal, sem dados, sem pesquisa.

Na verdade, a questão mais difícil foi disfarçar o desapontamento e o sentimento de desprestígio, mesmo que já tivesse me preparado previamente, já que o mínimo que esperaria é que dessem as recusas por telefone, poupando a viagem, o dia completamente perdido, e vários e vários dias de espera por uma posição negativa, atrapalhando o andamento da pesquisa. Ao mesmo tempo, tentando um exercício de me

colocar no lugar delas, pensava que, muito provavelmente, esta seria a forma mais adequada para elas se portarem, pessoas minimamente experientes na vida política. Ou seja, não se dá uma negativa dessas por telefone e, sequer, por escrito. A tônica nesse meio (político), salvas as exceções louváveis e geralmente mal interpretadas, parece ser procurar contornar o quanto der, até que haja uma desistência “espontânea” e, só no caso de muita insistência, tentar dar a notícia negativa da forma mais amigável possível, através de um contato de preferência indireto, só encarando a pessoa em último caso. O fato é que ficou, sim, aquele sentimento de investimento falido, embora as entrevistas tenham sido válidas e também o contato e aprendizado com o pessoal da Secretaria.

Esse tipo de tentativa acaba envolvendo muitas pessoas que acompanham de alguma forma a pesquisa, torcendo para que as investidas sejam bem sucedidas, querendo saber dos resultados. São amigos, conhecidos, familiares, orientador, colegas de universidade, de trabalho. E foi interessante ver a reação das pessoas ao saber da negativa do município. A recusa pode dizer muitas coisas, mesmo que não se queira dizer e mesmo que as interpretações não sejam necessariamente verdadeiras. Alguns (muito mais eu, porque, de fato não houve ninguém que pensasse assim) interpretaram a recusa simplesmente como cuidado e zelo extremos com as informações e com as pessoas, mas, curiosamente, a maioria interpretou o fato como insegurança com relação à divulgação ou mesmo o conhecimento dos dados, inspirando, inevitavelmente, outras interpretações, como, por exemplo, de que há ou possa haver irregularidades que poderiam vir a ser identificadas em uma pesquisa. No geral, a reação das pessoas, ao conhecerem os fatos aqui narrados, vai pela via da desconfiança e não do zelo, talvez, porque, em sendo um programa governamental, espera-se transparência nas informações, principalmente em se tratando de uma pesquisa conduzida sob a marca de uma das mais conceituadas universidades brasileiras, a UFRJ, e que tem o acompanhamento direto de um professor da casa.

Com o desfecho desfavorável em Vassouras, o interesse pela possibilidade de realização da pesquisa em Piraí se acendeu. Pedi a minha cunhada que fizesse contato tão logo pudesse com a Secretária de Saúde de Piraí. No mesmo dia, ela me respondeu dizendo ter uma ótima notícia. Naquele município o PBF é conduzido pela própria Secretaria de Saúde, de responsabilidade de sua amiga. Adiantou que a secretária já teria aberto as portas para a pesquisa e me repassou seus telefones. Liguei no mesmo dia, expliquei em linhas gerais o objetivo e escopo da pesquisa, deixando muito clara a

necessidade de acesso a todos os dados relativos ao Programa no município, e afirmando que sem eles a pesquisa não seria viável. Abordei a experiência frustrante em outro município e que estava esperançoso que a situação em Pirai fosse diferente e que pudesse evoluir nas pesquisas. Ouvi dela exatamente o que esperava: que não teria problemas com relação ao acesso aos dados e que teria todo apoio que precisasse do pessoal da Secretaria de Saúde. Mesmo por telefone já me passou os contatos das pessoas que deveria procurar diretamente e que os mesmos já estariam orientados a me receber.

Após a conversa, enchi-me novamente de vontade e de esperança de recuperar o tempo perdido em Vassouras. Já tinha ouvido ótimos comentários a respeito da prefeitura de Pirai, inclusive por causa de programas considerados de referência e do profissionalismo dos gestores municipais. A minha própria cunhada teceu comentários muito elogiosos com relação à Secretaria de Saúde de Pirai e disse que eu estaria em muito boas mãos. Com relação à distância, Pirai está a aproximadamente 90 km da cidade do Rio de Janeiro, embora tenha um pedágio que aumenta um pouco mais o custo da viagem. Quanto à viagem, não haveria muitas mudanças.

Em Pirai, as coisas fluíram muito bem. O primeiro dia já foi de trabalho e de acesso às informações. Consegui entrevistar as pessoas envolvidas diretamente com a gestão do Programa e entender em linhas gerais como funciona no município, quem faz o quê etc. Na verdade, neste primeiro dia em Pirai pude aprender mais que em todos os outros em Vassouras. A equipe de gestão é pequena, sendo formada por três pessoas: a própria secretária de saúde, que é a gestora do Programa no município, mas que, de fato, não se envolve diretamente na gestão, um coordenador, que é quem mais se envolve diretamente, e uma acadêmica de nutrição que compõe a equipe em tempo parcial, como estagiária.

O coordenador do PBF em Pirai tem amplo conhecimento tanto do Programa como também dos processos e sistemas envolvidos, o que foi de grande valia para a pesquisa, principalmente no que tange aos sistemas. Por intermédio dele, o município participa como piloto de projetos de novas versões dos sistemas de informação em uso no PBF. No momento estão servindo como piloto para a nova versão do CadÚnico, o que é muito interessante para a pesquisa. O coordenador também desenvolveu por conta própria um aplicativo de banco de dados (em Microsoft Access) para controle e gestão de ações municipais. Como o CadÚnico não tem uma visão histórica, ou seja, reflete

apenas o cadastro atualizado, o aplicativo da coordenação de Pirai é também interessante porque possui extratos de informações do banco de dados do CadÚnico em diversos momentos. O aplicativo foi apresentado na 1ª Mostra Nacional de Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família e recebeu um prêmio pela sua relevância.

Quanto ao acesso aos dados, em Pirai as coisas se deram sem atropelos, embora tenha sido um trabalho muito dependente de ação do pessoal da Secretaria, na verdade, especificamente de seu coordenador, que teve de respeitar as limitações de tempo que existiam, já que também havia atendimento diário ao público, dividindo as atenções durante os dias em que estava desenvolvendo a pesquisa. O coordenador do PBF em Pirai mostrou-se um grande colaborador da pesquisa, fornecendo informações e tirando dúvidas.

### **Ainda o Bolsa Família – O exercício de persistência com Brasília**

Desde o início da pesquisa, iniciei contato formal com o MDS por meio da Central de Relacionamento do Fome Zero. Por meio desse canal, enviei correspondência explicando a pesquisa e solicitando acesso às informações, em 25/07/2009, conforme segue:

De: [pesquisador]@cos.ufrj.br [mailto:[pesquisador]@cos.ufrj.br]

Enviada em: sábado, 25 de julho de 2009 13:20

Para: Programa Bolsa Família

Assunto: Outros

E-mail enviado por Paulo Henrique Fidelis Feitosa  
([pesquisador]@cos.ufrj.br)

Perfil: Não Beneficiário

Rio de Janeiro-RJ

Telefone: xx-xxxxxxx

CPF:xxx.xxx.xxx-xx

Mensagem: Sou vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia - COPPE, Programa de Engenharia de Sistemas e Computação - PESC, linha de pesquisa Informática e Sociedade. Estou desenvolvendo pesquisa de mestrado sobre o PBF com interesse, dentre outras coisas, no desenvolvimento,

implantação e uso dos sistemas de informação que suportam a sua estrutura. Neste sentido, gostaria de obter acesso (apropriado para a pesquisa) aos sistemas e dados referentes ao CadÚnico, conforme prevê a lei Nº 6.135, DE 26 DE JUNHO DE 2007, Art.8º, caput e parágrafo 4º. No mesmo sentido, gostaria de obter acesso ao SISBEC, comprometendo-me sempre com as exigências necessárias para este feito. Certo de contar com a vossa atenção, coloco-me a disposição para esclarecimentos eventuais. Caso não seja este o caminho para tal pedido, solicito encaminhar para o destino correto ou me informar. Atenciosamente, Paulo Henrique Fidelis Feitosa Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ Programa de Engenharia de Sistemas e Computação - PESC/COPPE Mestrando da Linha de Pesquisa Informática e Sociedade e-mail: [pesquisador]@cos.ufrj.br Tel.: 21-xxxx-xxxx (trab.), 21-xxxx-xxx (res.), 21-xxxx-xxxx (cel.) Responsável pela Linha de Pesquisa D.Sc. Henrique Luiz Cukierman e-mail: [pesquisador]@cos.ufrj.br

No dia 04/08/2009, recebi resposta da solicitação informando que deveria ser feita por outro meio, documento em papel, enviado por correio, conforme texto do e-mail reproduzido abaixo:

Programa Bolsa Família para [pesquisador], 04/08/09

Prezado Senhor Paulo Henrique,  
Em atenção ao seu questionamento informamos que a sua solicitação deverá ser feita mediante documento a este Ministério. Tal documento deverá conter:

Motivo da solicitação;  
Especificações sobre a solicitação (Justificativa);  
Dados pessoais (Nome, endereço, telefone para contato, preferencialmente, número fixo);

Cabe ressaltar que não serão aceitos documentos enviados por e-mail, fax ou cópia.

Endereço para envio do documento:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC  
A/C.: Sra. Lúcia Modesto  
Av. W3 Norte – SEPN Quadra 515, Bloco B, 5º Andar – Sala 548  
CEP: 70770-502 – Brasília – DF

Para obter mais informações sobre as políticas, projetos e programas desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS acesse os sites [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br) e [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

Colocamo-nos à disposição para demais esclarecimentos, ao tempo em que agradecemos a sua participação.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



## Central de Relacionamento Fome Zero

Obedecendo à orientação, fiz a carta imediatamente, enviando-a juntamente com os documentos pelo correio. Como não obtive resposta à solicitação, procurei os responsáveis na página da Internet do Ministério e telefonei, dia 22/09/2009. Consegui conversar com o pessoal da área de Concessão e Administração de Benefícios explicando minhas intenções e necessidades. Para obter acesso ao SIBEC, ficaram de me enviar o formulário. Liguei no dia seguinte, 23/09/2009, para obter o formulário e procedimento para solicitar acesso. Deram contato de pessoa na Caixa para quem deveria ligar e que iria me auxiliar no processo de concessão de acesso.

Liguei para a Caixa, conversei com a pessoa indicada, que não se mostrou muito solícita. Apenas informou que eu deveria preencher o formulário que ela me enviaria. Dei as informações e endereços para que isso fosse feito. Aguardo até hoje. Não consegui mais contato com a pessoa porque a Caixa entrou em greve logo depois.

Em 13/11/2009, quando pensei que não conseguiria mais contato à distância com o pessoal do Ministério, recebi e-mail do Departamento do CadÚnico, acusando recebimento da solicitação e pedindo mais informações, conforme texto a seguir:

De: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br  
para "[pesquisador]@cos.ufrj.br" [pesquisador]@cos.ufrj.br

data: 13 de novembro de 2009 09:20  
assunto: MDS - Base do Cadastro Único

Prezado Paulo Henrique,

Recebemos sua solicitação de acesso às bases do CadÚnico. No MDS, recebemos mensalmente os dados do Cadastro Único, com várias informações quanto às condições do domicílio, pessoa e agricultor familiar. Para ter acesso a essas bases é preciso preencher e assinar um termo de responsabilidade.

Precisamos também que você especifique a data do Cadastro (será a última base disponível?) e as informações que necessita. Segue o dicionário de dados para auxiliá-lo na delimitação das variáveis.

Atenciosamente,  
[Servidora do MDS/Senarc]  
DECAU - Coordenação Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC

Departamento do Cadastro Único  
Edifício ÔMEGA, SEPN W3 Norte, Quadra 515, sala 439  
CEP: 70770-502 - Tel: (61)3433-xxxx  
e-mail: info.decau@mds.gov.br

Continuei as conversações com o pessoal desse departamento, conforme sequência de correspondências que segue:

**De: Paulo Henrique Fidelis Feitosa [pesquisador]@cos.ufrj.br**  
**Para: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br**

Data: 17 de novembro de 2009 13:52  
Assunto: Re: MDS - Base do Cadastro Único  
enviado por: cos.ufrj.br

Prezada [servidora do MDS/Senarc],  
Muito obrigado pelas informações.  
Quanto às necessidades dos dados, a minha expectativa é a de conseguir a base de dados atual, compatível com o modelo aplicativo offline do CadÚnico. Mais especificamente, estou trabalhando com os municípios de Vassouras e Piraí (RJ), mas seria muito interessante ter acesso aos dados nacionais, até para poder fazer análises comparativas. Como a pesquisa que estou desenvolvendo tem uma atenção especial à forma como o cidadão é codificado, seria por demais importante manter todos os campos, até porque a própria existência desses campos é para a pesquisa um objeto de estudo. Seria também interessante se existisse algum modelo de dados do tipo entidade-relacionamento da base do CadÚnico que também pudesse ser fornecido. É possível?

Desde já, muito obrigado.

sds,

Paulo Henrique Fidelis Feitosa  
Programa de Engenharia de Sistemas e Computação  
PESC/COPPE/UFRJ  
Visite nossa página web (<http://www.cos.ufrj.br>)

**De: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br**  
**Para: Paulo Henrique Fidelis Feitosa [pesquisador]@cos.ufrj.br**

Data: 19 de novembro de 2009 09:50  
Assunto: RES: MDS - Base do Cadastro Único

Olá Paulo,

Temos dúvidas sobre a sua demanda.

Observe o caminho da informação: os dados das famílias são inseridos no aplicativo pelos gestores municipais, depois essas informações são enviadas para a Caixa Econômica, onde são validadas.

Mensalmente, a Caixa Econômica nos envia um espelho desses dados consolidados por NIS.

Então, observe nossas dúvidas:

Você afirma “minha expectativa é a de conseguir a base de dados atual, compatível com o modelo aplicativo offline do CadÚnico” - Só podemos repassar o espelho dos dados municipais. Para que pudéssemos enviar um modelo compatível com o aplicativo, precisaríamos entrar em contato com todos os municípios para que nos enviassem o layout da base local. Por dificuldades operacionais, isso torna-se inviável.

Você queria solicitar as informações (espelho) das famílias cadastradas no CadÚnico nos municípios de Vassouras e Pirai (RJ) ? Ou de todos os municípios do Brasil?

Att.

[Servidora do MDS/Senarc]

**De: Paulo Henrique Fidelis Feitosa [pesquisador]@cos.ufrj.br**

**Para: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br**

data: 19 de novembro de 2009 12:51

assunto: Re: RES: MDS - Base do Cadastro Único

enviado por: cos.ufrj.br

Olá [Servidora do MDS/Senarc],

Entendi as limitações técnicas. Sei como funciona o fluxo de informações, mas desconhecia as especificidades da base consolidada, até porque só tive contato com os dados municipais (de Pirai).

Sendo assim, e considerando que só podem repassar o "espelho" dos dados municipais, gostaria de obter as informações das famílias cadastradas no CadÚnico de todos os municípios do Brasil.

Só para reafirmar o entendimento, resumo:

- . "Espelho" dos dados consolidados das famílias cadastradas no CadÚnico de todos os municípios;
- . Necessidade de manter todos os campos (o que é relevante para a pesquisa);
- . Se existir, modelo de dados do tipo entidade-relacionamento da base do CadÚnico.

Desde já agradeço muito o esforço em atender a minha solicitação, que será muito importante para a pesquisa que estou desenvolvendo.

Abraços,

Paulo Henrique Fidelis Feitosa

Programa de Engenharia de Sistemas e Computação

PESC/COPPE/UFRJ

Visite nossa página web (<http://www.cos.ufrj.br>)

Mesmo já tendo enviado informações por correio, mesmo o relacionamento sendo mantido por e-mail, solicitam mais uma vez o envio de documentos pelo correio.

Nenhuma informação que já não tivesse sido prestada por outro meio. A reiteração desse tipo de solicitação parece fazer parte, como no caso de Vassouras, de uma estratégia de procrastinação, criando camadas de burocracia sem sentido, para que o solicitante desista ou para tomar tempo, repassando a tarefa indesejada a outros ou articulando melhor as formas de atendimento às requisições que não são usuais. Enquanto isso, o tempo passa, conforme se pode ver no e-mail de 24/11/2009:

**De: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br**

**Para: Paulo Henrique Fidelis Feitosa [pesquisador]@cos.ufrj.br**

Data: 24 de novembro de 2009 10:39

Assunto: RES: RES: MDS - Base do Cadastro Único

Paulo,

Para que possamos responder a sua demanda, precisamos que nos envie o seu projeto de pesquisa e três vias do termo de responsabilidade assinados (anexo), para o seguinte endereço:

[servidora do MDS/Senarc]

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC

Departamento do Cadastro Único

Edifício ÔMEGA, SEPN W3 Norte, Quadra 515, sala 463

CEP: 70770-502

Estamos a disposição para quaisquer esclarecimentos,

Atenciosamente,

DECAU - Coordenação Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC

Departamento do Cadastro Único

Edifício ÔMEGA, SEPN W3 Norte, Quadra 515, sala 439

CEP: 70770-502 - Tel: (61)xxxx-xxxx

e-mail: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br

Assim como das outras vezes, a orientação foi obedecida e a correspondência com os documentos que se exigia foi enviada no mesmo dia:

**De: Paulo Henrique Fidelis Feitosa [pesquisador]@cos.ufrj.br**

**Para: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br**

Data: 24 de novembro de 2009 13:35

Assunto: Re: RES: RES: MDS - Base do Cadastro Único

enviado por: cos.ufrj.br

Mais uma vez, obrigado, [servidoras do MDS/Senarc].

Estou enviando hoje mesmo pelos Correios o solicitado.

Muito grato,  
Paulo Henrique Fidelis Feitosa  
Programa de Engenharia de Sistemas e Computação  
PESC/COPPE/UFRJ  
Visite nossa página web (<http://www.cos.ufrj.br>)

A exemplo do que já acontecera, não recebi sequer confirmação do recebimento de minha correspondência. Como não consegui contato por telefone com o pessoal do DECAU, enviei novo e-mail, em 18/01/2010:

**De: Paulo Henrique Fidelis Feitosa [pesquisador]@cos.ufrj.br**  
**Para: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br**

Data: 18 de janeiro de 2010 11:48  
Assunto: Fw: Re: RES: RES: MDS - Base do Cadastro Único  
enviado por: cos.ufrj.br

Prezadas , [servidoras do MDS/Senarc],  
Gostaria de confirmar o recebimento dos documentos que enviei na data abaixo. O fiz como carta registrada.  
Renovo o contato porque, como não recebi nenhum retorno, não sei o que se deu.  
De minha parte, o interesse em receber as informações continua, mas o prazo agora para entregar meus textos é cada vez menor. Conto com a atenção e os préstimos de vocês.

grato,

Paulo Henrique Fidelis Feitosa  
Programa de Engenharia de Sistemas e Computação  
PESC/COPPE/UFRJ  
Visite nossa página web (<http://www.cos.ufrj.br>)

Em 26/01/2010 entrei em contato por telefone e consegui falar com pessoal do DECAU. Informaram que estavam ainda analisando a solicitação e dariam resposta até o dia 29/01. Em 09/02/2010 recebi e-mail com o texto que segue e iniciei mais uma troca de correspondências para ajustar as informações e os termos em que se dariam as entregas de dados:

**De: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br**

**Para: Paulo Henrique Fidelis Feitosa [pesquisador]@cos.ufrj.br**

Data: 9 de fevereiro de 2010 08:27

Assunto: Informações para pesquisa

Prezado Paulo,

Você solicitou ao MDS algumas informações para a sua pesquisa intitulada “O cidadão codificado: A digitalização da cidadania em bancos de interesse público”, seguem os pareceres para cada informação solicitada:

(a) “Espelho” dos dados consolidados das famílias cadastradas no CadÚnico de todos os municípios. Você precisará de todos os dados de domicílios, pessoas e agricultor familiar? (Segue os formulários e dicionário de dados em anexo) Qual será a data de referência da pesquisa? O último cadastro que temos disponível é de dezembro/2009. Você precisa de informações dos municípios de Vassouras e Piraí (RJ), certo? Mas gostaria de ter informações de outros municípios para comparação. Dessa forma, sugerimos que a base tenha informações dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, isso atenderá a sua pesquisa? Informamos que os campos de identificação das pessoas e famílias (Nis, Nome e endereço) serão criptografados. Para salvar estas informações precisaremos de, aproximadamente, um HD de 250 gigas.

(b) Modelo de dados do tipo entidade-relacionamento da base do CadÚnico.

Explica-se que o modelo de dados entidade-relacionamento do aplicativo Cadastro Único local não pode ser disponibilizado, por questão de segurança, tendo em vista o modelo operacional. O modelo entidade-relacionamento nacional possui especificidades de interesse do MDS que vão além das necessidades do requerente e que, portanto não poderão ser disponibilizados para esta pesquisa.

(c) Acesso ao SIBEC para consulta. Você precisará deste acesso por quanto tempo? (Esta informação está sendo avaliada pela Coordenação responsável)

(d) Entrevista com técnicos do MDS. Pedimos que envie uma breve descrição do assunto que será discutido, para que possa ser estimado o dia e a duração.

Em caso de dúvidas, você poderá ligar para xxxx-xxxx (servidora do MDS/Senarc)

Atenciosamente,

DECAU - Coordenação Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC

Departamento do Cadastro Único

Edifício ÔMEGA, SEPN W3 Norte, Quadra 515, sala 439

CEP: 70770-502 - Tel: (61)xxxx-xxxx

**De: Paulo Henrique Fidelis Feitosa [pesquisador]@cos.ufrj.br**  
**Para: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br**

data: 9 de fevereiro de 2010 11:29  
assunto: Re: Informações para pesquisa  
enviado por: cos.ufrj.br

Prezados,  
Agradeço o contato e o trabalho de atender às solicitações desta pesquisa e pesquisador :) Não desprezo de forma alguma os préstimos de vocês em atender as minhas requisições. Essa disposição é muito importante para a pesquisa!

Quanto às suas considerações, seguem meus comentários:

(a) Agradeceria sim o fornecimento dos dados conforme descritos. Em conversa com a [servidora do MDS/Senarc], foi ventilada a possibilidade de obter os dados do mês de outubro de 2009, que é a base que estou usando nos municípios pesquisados. Preciso dos dados de Pirai e Vassouras sim, mas, gostaria de poder compará-los com dados nacionais. Se isso não for viável, por questões de tamanho etc, vamos aos dados dos municípios do Estado (RJ). Fornecerei um HD externo, com conexão tipo USB para recolher os dados (acho que um de 500 GB seria suficiente...). Conversei com a [servidora do MDS/Senarc] que como tenho interesse em entrevistar alguns colaboradores que trabalham com o CadÚnico, poderia levar em mãos o HD.

(b) Quanto ao modelo de dados, destaco a importância para a pesquisa desta solicitação, ao contrário do que se entendeu como indo "além das necessidades do requerente". A pesquisa está sediada em uma linha de engenharia de sistemas e é centrada, dentre outras abordagens, na forma de codificação, em entender como se dão os desenhos, os códigos, o que inclui certamente o desenho de um banco de dados, nas suas "entranhas". A solicitação tem uma importância central para a pesquisa... Caso seja possível reconsiderar a posição, agradeço. :)

(c) Este acesso seria durante o período da pesquisa que se encerra em junho deste ano.

(d) A entrevista aos colaboradores do MDS versaria sobre a construção, manutenção, versões, escolhas de tecnologias e abordagens, desenho do banco de dados, elaboração dos formulários, entendimento de rotinas de seleção de famílias e a codificação dos critérios nessas rotinas, percepções pessoais quanto ao trabalho com esta ferramenta e outros assuntos que abordam desde questões técnicas, históricas e impressões pessoais. O ideal é poder entrevistar pessoas ligadas à concepção original, construção, manutenção, concepção das novas versões, pessoas que lidam com a constante construção dessa ferramenta. Vocês poderiam apontar os profissionais adequados para essas entrevistas. Juntar as oportunidades de levar o HD e fazer as entrevistas seria a melhor das configurações.

Mais uma vez, agradeço o contato e fico no aguardo.

Atenciosamente,  
Paulo Henrique Fidelis Feitosa  
Programa de Engenharia de Sistemas e Computação  
PESC/COPPE/UFRJ  
Visite nossa página web (<http://www.cos.ufrj.br>)

**De: [departamento do CadÚnico]@mds.gov.br**  
**Para: Paulo Henrique Fidelis Feitosa [pesquisador]@cos.ufrj.br**

Data: 19 de fevereiro de 2010 14:48  
Assunto: RES: Informações para pesquisa

Prezado Paulo,

A técnica responsável pela consolidação dos dados do CadÚnico chama-se [servidora do MDS/Senarc] e seu telefone é xxxx-xxxx.

Segue anexo o guia de credenciamento e o formulário que deverá ser preenchido para solicitar acesso ao SIBEC.

Att.

[servidora do MDS/Senarc]  
DECAU - Coordenação Geral de Acompanhamento e Qualificação do Cadastro  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC  
Departamento do Cadastro Único  
Edifício ÔMEGA, SEPN W3 Norte, Quadra 515, sala 439  
CEP: 70770-502 - Tel: (61)xxxx-xxxx

## **Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos – Contato amistoso e descontinuidade**

Um grande apoio que tive para a fase inicial da pesquisa com o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos foi devido ao interesse do então secretário executivo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda e coordenador do Programa de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, Dr. Benedito Rodrigues dos Santos, uma pessoa bastante inclinada a ajudar a pesquisa acadêmica, haja vista sua veia de pesquisador. Bené, como é carinhosamente conhecido por todos milita e estuda há muito a questão dos jovens e adolescentes em situação de risco. Fez importante tese a respeito dos adolescentes em situação de rua propondo uma comparação entre os casos de São Paulo



e nova Iorque. Bené dedicou várias horas do seu tempo, em algumas entrevistas que tivemos, para explicar a situação do Cadastro e das tantas negociações com diversos atores envolvidos na questão.

Depois da saída do Dr. Benedito do governo para assumir cadeira na Universidade Católica de Brasília (UCB-DF) o nosso contato foi interrompido e, embora tenha tido apoio do pessoal da Secretaria, a entrada que tinha com o Dr. Benedito acabou não tendo continuidade, porque todo um caminho de relações com outras pessoas teria de ser reconstruído.

Essa dinâmica com o pessoal dos direitos humanos na ausência do coordenador anterior foi também um elemento gerador de dificuldade para a pesquisa.

### **Sistema de Proteção ao Crédito – Tragédia anunciada**

Por causa do caráter privado das instituições envolvidas na questão, já esperava, desde o início, que o acesso às informações não fosse fácil. E foi exatamente o que a prática de campo mostrou, ou seja, extrema dificuldade de obter dados consistentes e que não fossem limitados a respostas de questionários previamente montados e enviados às instituições, respondidos por assessorias ou gerentes de relacionamento. Foi assim com a SERASA e com o SPC. Só tive alguma acolhida no Procon do Rio de Janeiro, órgão público, ligado ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, onde o diretor me recebeu e ofereceu-me apoio para a pesquisa.

Embora tenha tentado bastante, não consegui entrevistar funcionários ou gestores das instituições privadas. Em lugar disso, foi oferecida a possibilidade de enviar questionários para que fossem avaliados e respondidos por pessoal geralmente de alguma área já destinada a tratar deste tipo de demanda. Na prática, nenhum desses questionários foi respondido de forma estendida, no muito se limitando a frases objetivas que não se prestavam a esclarecer de fato as nuances dos processos, tecnologias etc. Sem este tipo de contato direto, ficou difícil fazer o caminho recomendado pelos Estudos CTS e pela Teoria Ator-Rede de manter-se, a todo instante, “colado” à materialidade. Também ficou difícil seguir a orientação de valorizar os temas metodológicos de Bowker e Star, que exigem muito mais proximidade e caminhada.

## ANEXO E – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (em duas vias)

Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada: O Cidadão Codificado – A Cidadania Digitalizada em Bancos de Dados de Interesse Público, que tem como um de seus objetivos: Descrever como se dá a codificação do cidadão no Programa Bolsa Família e apontar algumas consequências dessa codificação.

Suas respostas serão tratadas de forma anônima e confidencial, isto é, em nenhum momento será divulgado o seu nome em qualquer fase do estudo. Quando for necessário exemplificar determinada situação, sua privacidade será assegurada uma vez que seu nome será substituído de forma aleatória. Os dados coletados serão utilizados apenas NESTA pesquisa e os resultados divulgados em eventos e/ou revistas científicas.

Sua participação é voluntária, isto é, a qualquer momento você pode recusar-se a responder qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em conceder entrevistas e disponibilizar documentos e informações relativas à sua participação ou de sua família no Programa Bolsa Família. Quando houver entrevista, esta será gravada em mídia eletrônica que será guardada por cinco (05) anos e descartada após esse período.

Você não terá nenhum custo ou quaisquer compensações financeiras. Não haverá riscos de qualquer natureza relacionada à sua participação. O benefício relacionado à sua participação será o de aumentar o conhecimento científico para a área de pesquisa.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone/e-mail e o endereço do pesquisador responsável, podendo tirar as suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

---

Paulo Henrique Fidelis Feitosa  
Pesquisador, Mestrando da Linha de Pesquisa Informática e Sociedade  
Programa de Engenharia de Sistemas e Computação - PESC/COPPE  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ  
Cel: (xx) xxxx-xxxx  
e-mail: xxxxxxxx@gmail.com

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2009.

Declaro estar ciente do inteiro teor deste TERMO DE CONSENTIMENTO e estou de acordo em participar do estudo proposto, sabendo que dele poderei desistir a qualquer momento, sem sofrer qualquer punição ou constrangimento.

Sujeito da Pesquisa: \_\_\_\_\_  
(assinatura)

**ANEXO F – Informações Adicionais Sobre o Cadastro  
Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos**

**Atores e suas categorias no cenário brasileiro do desaparecimento de pessoas**

A Tabela 6 a seguir apresenta sinopticamente os atores no cenário brasileiro do desaparecimento de pessoas e as categorias que estes usam ou julgam adequadas que fossem usadas. Procurou-se fazer um encontro de categorias e verificar a convergência entre elas. As categorias equivalentes estão representadas na mesma linha. Quando não há uma equivalência direta, mas há certa similaridade, as categorias estão representadas em linhas vizinhas de mesma cor. As categorias destacadas com itálico aparecem repetidas em mais de um grupo por não haver uma relação exclusiva com um grupo.

Tabela 6. Atores no cenário do desaparecimento no Brasil e suas categorias.

	<b>ATORES</b>			
	<b>Polícia Civil MS</b>	<b>Dr. Benedito dos Santos</b>	<b>ReDESAP</b>	<b>SOS Crianças Desaparecidas - FIA</b>
<b>CATEGORIAS</b>	Abandono de convívio familiar	Fuga de casa/ingovernáveis	Fuga do lar - conflitos familiares	Fuga
			Situação de abandono - situações de rua	
		Sequestro Interparental	<i>Conflitos de guarda - subtração de incapaz</i>	Rapto familiar
			Transferência irregular de guarda/perda de contato	
		Sequestro consentido/namorado(a)	Rapto consensual - fuga com o namorado(a)	
			Sequestro	Rapto por estranho
			<i>Conflitos de guarda - subtração de incapaz</i>	Subtração de incapaz
	Desaparecido	Desaparecido		
			Perda por descuido, negligência, desorientação	Perdido
			Vítima de acidente, intempérie, calamidade	
		Aliciamento para prostituição e/ou narcotráfico	Tráfico para fins de exploração sexual	
			Suspeita de homicídio e extermínio	
	Evasão de local de custódia legal		Fuga de instituição	

A tabela apresentada não tem a intenção de representar todos os atores no cenário do desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil, o que, por sua vez, não seria possível nesta dissertação. A intenção é mostrar a dificuldade de encontrar categorias consolidadas.

### **Os de lá somem como os de cá? A classificação do desaparecimento em outros países**

Pode-se dizer que a abordagem do desaparecimento no Brasil não tem mais que 20 anos de ações e movimentos relevantes em torno do assunto, sem, no entanto, resultarem em um nível de maturidade satisfatório em termos do tipo de tratamento dado ao desaparecimento no país. Neste sentido, alguns eventos podem ser tomados como marcos, a saber, a fundação do Movimento Nacional em Defesa da Criança Desaparecida do Paraná – Cridespar, em 1992, por Dona Arlete Ivone Caramês, um ano após o desaparecimento de seu filho Guilherme, à época com oito anos; a consequente criação do Serviço de Investigação de Crianças Desaparecidas do Paraná – Sicride<sup>123</sup>, em 1995, decisivamente influenciada pelo movimento iniciado por Dona Arlete; a criação, em 1996, do serviço SOS Crianças Desaparecidas da Fundação para a Infância e Adolescência – FIA<sup>124</sup> – do Estado do Rio de Janeiro; e a criação, também em 1996, da Associação Brasileira de Busca e Defesa a Crianças Desaparecidas – ABCD<sup>125</sup>, popularmente conhecida como Mães da Sé.

Se em terras brasileiras as diversas iniciativas, após quase 20 anos, não convergiram ainda para uma definição adequada e consolidada do desaparecimento e em categorias explicativas consolidadas, como será que outros países lidam com a questão? Com o fim de ampliar este entendimento, segue uma tentativa de seguir as trilhas do desaparecimento em outros países e de verificar como enfrentam este desafio.

---

<sup>123</sup> Mais informações sobre o Sicride disponíveis em: <<http://www.sicride.pr.gov.br>>. Acesso em 07 ago. 2010.

<sup>124</sup> Mais informações sobre o SOS Crianças Desaparecidas disponíveis em: <<http://www.fia.rj.gov.br/sos.htm>>. Acesso em 07 ago. 2010.

<sup>125</sup> Mais informações sobre as Mães da Sé disponíveis em: <<http://www.maesdase.org.br>>. Acesso em 07 ago. 2010.

Tomado como paradigma pelos demais países por suas ações pioneiras e bem sucedidas na pesquisa e no enfrentamento do desaparecimento de crianças, os EUA têm uma história de não mais de 30 anos, no que se refere a ações de importância nacional. As iniciativas citadas como as mais marcantes para o início dessa trajetória<sup>126</sup> são o ato federal *Parental Kidnapping Prevention Act* (Ato de Prevenção ao Sequestro Parental), de 1980, e a fundação do *Adam Walsh Outreach Center for Missing Children in Florida* (Centro de Assistência Adam Walsh Para Crianças Desaparecidas na Flórida), em 1981, ano do rapto seguido de morte do menino Adam Walsh, filho dos fundadores do Centro. Em 1984, por iniciativa dos Walshes, foi oficializado pelo então presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, o *National Center for Missing and Exploited Children* (Centro Nacional Para Crianças Desaparecidas e Exploradas) – NCMEC – uma organização não governamental, mas que tem do próprio Governo Federal Americano a responsabilidade de centralizar as ações e informações para prevenção do desaparecimento e para procura de crianças desaparecidas<sup>127</sup>, sem se sobrepor ao papel da polícia, mas somando-se a ele. Em 1998, o NCMEC lançou o *International Centre For Missing & Exploited Children* (Centro Internacional Para Crianças Desaparecidas e Exploradas) – ICMEC –, que, dentre outras atividades de cooperação entre países, mantém uma base de dados internacional de crianças e adolescentes desaparecidos<sup>128</sup>.

Embora o desenvolvimento em torno da questão do desaparecimento de crianças e adolescentes nos EUA tenha aproximadamente dez anos a mais que no Brasil, pensando na consolidação de práticas e estabelecimento de instituições, o trabalho lá realizado é de escala e organização impressionantes, se comparado ao que se tem em terras brasileiras. No que diz respeito à definição e às categorias para o desaparecimento, os estudos e pesquisas desenvolvidos lá também são tomados como referência por diversos países por serem os pioneiros na definição do desaparecimento e no estabelecimento de categorias representativas para as situações do desaparecimento de crianças e adolescentes.

---

<sup>126</sup> Conforme histórico do *National Center for Missing and Exploited Children*. Disponível em: <<http://www.missingkids.com>>. Acesso em 07 ago. 2010.

<sup>127</sup> Conforme estabeleceu o *Missing Children Assistance Act*, em 1994, reconhecendo o NCMEC como um centro nacional de ações e informações.

<sup>128</sup> Disponível em: <<http://www.icmec.org>>. Acesso em 07 ago. 2010.

Por força de lei<sup>129</sup>, o *Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention* (Serviço de Prevenção de Delinquência e Justiça Juvenil) – OJJDP –, um órgão do Departamento de Justiça Americano, conduz estudos nacionais para determinar o número real de registros de desaparecimentos e o número de crianças encontradas por ano. Estes estudos ficaram conhecidos como NISMART – *National Incidence Studies of Missing, Abducted, Runaway, and Thrownaway Children* (Estudos de Incidência Nacional de Desaparecimento, Rapto, Fuga e Expulsão do lar de Crianças). Dois estudos foram publicados, NISMART-1, em 1990, e NISMART-2, em 2002. O segundo é amplamente utilizado como referência para a classificação do desaparecimento de crianças e jovens de até 18 anos.

O NISMART-1 (FINKELHOR; HOTALING; SEDLAK, 1990), estudou casos de desaparecimento de crianças no ano de 1988, utilizando dados coletados em seis diferentes fontes, a saber, pesquisa por telefone com as famílias, pesquisa em serviços de acolhimento juvenil, pesquisa com crianças após desaparecimento, análise de dados da polícia, análise de dados de homicídios infantis do FBI (*Federal Bureau of Investigation*) e estudos de profissionais. O estudo classificou as crianças de acordo com as categorias: *fuga de casa, perdida, ferida ou desaparecida por outro motivo, raptada por um membro da família, expulsa de casa, vítima de rapto por não familiar, ou vítima de tentativa de rapto*<sup>lii</sup>, tendo, ao final, chegado a mais quatro categorias: *desaparecida devido a ferimento ou acidente, desaparecida devido a rebeldia ou delinquência, ficou perdida, falta de comunicação entre os responsáveis*<sup>liii</sup>.

O NISMART-2 (SEDLAK *et al*, 2002) definiu o desaparecimento de uma criança

a partir da perspectiva do detentor de sua guarda, quando a criança passou por um episódio durante o qual o seu paradeiro tornou-se desconhecido para o responsável primário, resultando no alarme do responsável pelo menos durante uma hora, tentando localizar a criança. Para se qualificar este episódio, a pessoa teria que ser menor de 18 anos e a situação teria que atender a critérios específicos para um dos tipos de episódio [...]. (SEDLAK *et al*, 2002, p. 3)<sup>liv</sup>

Neste segundo estudo, as categorias utilizadas no primeiro foram reavaliadas para refletir de forma mais acurada os tipos de episódios de desaparecimento de

---

<sup>129</sup> *Missing Children's Assistance Act* (Pub. L. 98-473), de 1984.

crianças, tendo como resultado as categorias: *Rapto não familiar (incluindo uma subcategoria, sequestro estereotípico)*; *Rapto familiar*; *Episódios de Fuga/expulsão do lar*; *Desaparecido involuntariamente, perdido, ou ferido*; *Desaparecido com explicação benigna*<sup>iv</sup>. Estas categorias são definidas pelo estudo da seguinte forma:

*Rapto não familiar*: O Rapto não familiar ocorre quando um autor não pertencente à família toma uma criança pelo uso da força física ou ameaça de danos corporais ou detém uma criança por pelo menos uma hora em um local isolado pelo uso de força física ou ameaça de dano corporal, sem autorização legal dos pais ou responsável; ou quando uma criança com menos de 15 anos de idade, ou mentalmente incapaz, sem autorização legal dos pais ou responsável, é tomada ou detida, ou voluntariamente acompanha um autor não pertencente à família que oculta o paradeiro da criança, sob a exigência de resgate, ou expressa intenção de manter a criança permanentemente.

*Sequestro Estereotípico*: Um sequestro estereotípico ocorre quando um estranho ou um conhecido comete um rapto não familiar em que a criança é detida durante a noite, transportada pelo menos 50 milhas, mantida como refém, sequestrada com a intenção de mantê-la de forma permanente, ou morta.

*Rapto familiar*: O Rapto familiar ocorre quando, em violação de uma ordem de guarda, um decreto, ou outros direitos legítimos de guarda, um membro da família da criança, ou alguém agindo em nome de um membro da família, retém ou não efetua o regresso da criança, e a criança é ocultada ou transportada para fora do Estado com a intenção de evitar o contato ou privar o responsável dos direitos de guarda por tempo indeterminado ou permanente. (Para uma criança com 15 ou mais, a não ser mentalmente incapaz, deve haver evidências de que o transgressor usou de força física ou ameaça de lesão corporal para tomar ou reter a criança.)

*Fuga/Expulsão do Lar*: Um incidente de fuga do lar ocorre quando a criança sai de casa sem permissão e permanece afastada durante a noite; ou uma criança de 14 anos ou menos (ou com mais idade e mentalmente incapaz), que está afastada de casa, opta por não regressar quando se supõe que o fará e fica fora durante a noite; ou uma criança de 15 anos ou mais que está afastada de casa e opta por não regressar e permanece afastada por duas noites.

Um incidente de expulsão do lar ocorre quando uma criança é solicitada ou mandada sair de casa por um dos pais ou adultos da casa, sem cuidado alternativo adequado preparado para a criança por um adulto da casa, e a criança fica fora de casa durante a noite; ou uma criança que está afastada de casa é impedida de voltar por um dos pais ou adultos da casa, sem o cuidado alternativo adequado para a criança por um adulto da casa, e a criança fica fora de casa durante a noite.

*Desaparecimento Involuntário, Perda ou Ferimento*: O Desaparecimento involuntário, perda ou episódio com ferimento ocorre quando o paradeiro da criança é desconhecido pela pessoa que

detém sua guarda, e isto faz com que este responsável fique alarmado por pelo menos uma hora e tente localizar a criança, sob uma das duas condições: (1) a criança estava tentando chegar em casa ou fazer contato com o responsável, mas não teve condições de o fazer porque estava perdida, sem recursos, ou ferida; ou (2) a criança era muito nova para saber como voltar para casa ou fazer contato com o responsável.

*Desaparecimento com Explicação Benigna:* Um episódio de desaparecimento com explicação benigna ocorre quando o paradeiro de uma criança é desconhecido pela pessoa que detém sua guarda, e isto faz com que este responsável (1) fique alarmado, (2) tente localizar a criança, e (3) contacte a polícia e informe sobre o episódio, por qualquer motivo, sem, no entanto, a criança estar perdida, ferida, raptada, vítima ou classificada como fugitiva/expulsa do lar. (SEDLAK *et al.*, 2002, p. 4)<sup>lvi</sup>

Baseada nesta categorização o NCMEC criou categorias conforme a Figura 49 a seguir. A estas categorias adicionou uma de “*Caso Relativo à Convenção de Haia*”<sup>130</sup> que trata de casos de crianças que são levadas ilegalmente do país onde se encontram sob a guarda legal de seu responsável, tipificando o sequestro internacional de criança. A categoria “*Desaparecido com Explicação Benigna*” não foi representada, já que a informação para enquadrar um caso neste tipo só pode ser aferida quando do encontro do desaparecido.

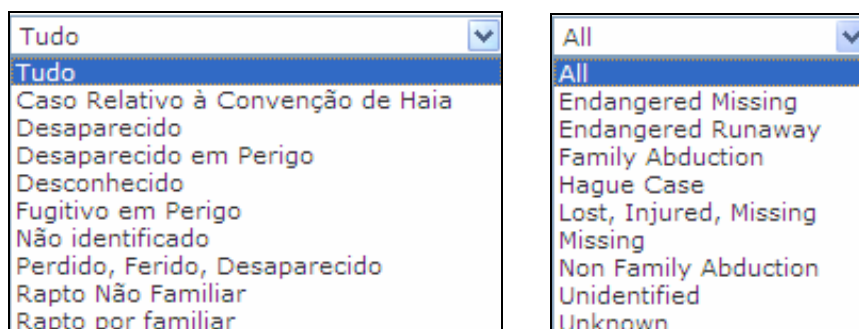


Figura 49. Categorias de desaparecidos utilizadas no site do NCMEC. À esquerda, as categorias como apresentadas no site internacional, em português, e, à direita, em inglês.

Uma característica evidente nesses estudos é o enfoque no desaparecimento de crianças e adolescentes e não no desaparecimento de pessoas em geral. Tal recorte preferencial de idade é, provavelmente, devido à grande quantidade desses eventos nos

<sup>130</sup> Mais informações sobre a Convenção de Haia, da qual o Brasil é signatário, disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/convencaohaia/cms/verTexto.asp?pagina=textoConvencao>>. Acesso em 08 ago. 2010.



EUA e à grande repercussão na mídia daquele país, especialmente aqueles envolvendo rapto, como sugere estudo australiano, citando o caso americano:

Nos Estados Unidos é dada uma grande atenção da mídia e do público ao rapto de crianças e, em 2002, quase um terço dos jovens desaparecidos encontravam-se nesta categoria, com a maioria (71%) raptada por membros da família. (JAMES; ANDERSON; PUTT, 2008, p. 17)<sup>lvii</sup>

Esta perspectiva que privilegia o estudo e tratamento dos casos de desaparecimento de crianças é seguida por outros países<sup>131</sup>, inclusive o Brasil, que, como já citado, tem no ECA um de seus mais fortes indutores. O Canadá, por exemplo, segue na mesma trilha, de forma que o seu Serviço Nacional de Crianças Desaparecidas, *National Missing Children Services – NMCS*, um serviço da *Royal Canadian Mounted Police* (Polícia Montada Real Canadense), no seu relatório anual referente a 2009<sup>132</sup>, publicado em 2010, utiliza categorias muito similares às do NISMART-2, a saber, *Fuga do lar, Rapto Parental, Rapto por Estranho, Desconhecido, Acidente, Vagueando (fuga de custódia legal ou não retorno ao lar), Outros*<sup>lviii</sup>.

Mas este recorte de faixa etária que privilegia somente os mais jovens (inclusive por estarem nas situações de maior vulnerabilidade) não é seguido por todos os países. Na Austrália, por exemplo, a abordagem é mais ampla, considerando o desaparecimento sem distinção de idade, tendo em vista que naquele país a dinâmica do desaparecimento é diferente, incidindo de forma mais distribuída em todas as faixas etárias, conforme demonstraram as pesquisas australianas mais recentes (JAMES; ANDERSON; PUTT, 2008). No que se refere às categorias relativas ao desaparecimento de crianças e adolescentes, entretanto, há uma semelhança com as classes utilizadas pelo NISMART-2, embora a pesquisa *Missing Persons in Australia* (Pessoas Desaparecidas na Austrália), de responsabilidade do governo australiano e conduzida pelo *Australian Institute of Criminology* (Instituto Australiano de Criminologia), tenha abordado a questão de forma mais complexa, em mais categorias, ainda mais específicas, e divididas em uma escala que organiza o desaparecimento do intencional

---

<sup>131</sup> África do Sul, Argentina, Canadá, Espanha, México e Romênia são exemplos de alguns dos 17 países que fazem parte da rede coordenada pelo *International Centre for Missing and Exploited Children - ICMEC*.

<sup>132</sup> Disponível em: <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/omc-ned/an-ra/annrep-rappann-09-eng.htm#7>>. Acesso em 17 jul. 2010.

ao não intencional (desaparecimento forçado). As categorias foram ainda divididas segundo os grupos: Crianças e adolescentes, Crianças e adolescentes que desaparecem repetidamente, Crianças e adolescentes em situação de cuidado (abrigos ou casas de custódia), Crianças e adolescentes em situação de cuidado que desaparecem repetidamente. A Tabela 7 a seguir mostra, de forma simplificada, o esquema de classificação estruturado pela pesquisa australiana.

Tabela 7. Categorias de desaparecimento de crianças e adolescentes na Austrália.  
Adaptado de James, Anderson e Putt (2008, p. 26-28, tradução nossa)

Grupo de pessoas	Situação		
	← Intencional		Não Intencional →
Crianças e adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fuga do lar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de comunicação;</li> <li>▪ Acidente/ desventura/morte acidental;</li> <li>▪ Problemas de saúde mental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forçado a sair de casa (rejeição parental);</li> <li>▪ Homicídio/Crime;</li> <li>▪ Rapto (pais/estranho)</li> </ul>
Crianças e adolescentes que desaparecem repetidamente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fuga do lar repetidamente</li> </ul>		
Crianças e adolescentes em situação de cuidado (abrigos ou casas de custódia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fuga do local de cuidado (poucos meses após ser abrigado, percebe atenção inadequada dos cuidadores/trabalhadores das instituições, lotação);</li> <li>▪ Retorno ao lar (a maioria tinha fugido de casa);</li> <li>▪ Retorno aos amigos/namorado;</li> <li>▪ Falta de comunicação;</li> <li>▪ Dificuldades de adaptação;</li> <li>▪ Cuidadores sabem paradeiro, mas são obrigados a informar à polícia.</li> </ul>		
Crianças e adolescentes em situação de cuidado que desaparecem repetidamente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fuga do local de cuidado (percebe atenção inadequada dos cuidadores/trabalhadores das instituições, lotação);</li> <li>▪ Retorno ao lar;</li> <li>▪ Retorno aos amigos/namorado,</li> <li>▪ Falta de comunicação;</li> <li>▪ Dificuldades de adaptação;</li> <li>▪ Cuidadores sabem paradeiro, mas são obrigados a informar à polícia.</li> </ul>		

## As categorias utilizadas no Brasil e no exterior: um breve estudo comparativo

Outra comparação sinóptica, desta vez unindo todas as categorias citadas de atores do Brasil e de outros países, é mostrada na Tabela 8, a seguir. O critério de reunião das categorias foi o mesmo utilizado na comparação anterior, feita somente com os atores brasileiros.

Tabela 8. Visão sinóptica das categorias do desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil e em outros países.

	ATORES								
	Brasil				EUA		Canadá	Austrália	
	Polícia Civil MS	Dr. Benedito dos Santos	ReDESAP	SOS - FIA	SSP/RJ	NISMART -2	NCMEC	NMCS	AIC
CATEGORIAS	Abandono de convívio familiar	Fuga de casa/ Ingovernáveis	Fuga do lar - conflitos familiares	<i>Fuga</i>	Abandono de lar	Fuga/ expulsão do lar	<i>Fugitivo em perigo</i>	Fuga do lar	Fuga do lar
			Situação de abandono - situações de rua					<i>Vagueando</i>	Forçado a sair de casa (rejeição parental)
	Evasão de local de custódia legal		Fuga de instituição	<i>Fuga</i>	Fuga		<i>Fugitivo em perigo</i>	<i>Vagueando</i>	Fuga do local de cuidado
		Sequestro Interparental	Transf. irregular de guarda/ perda de contato	Rapto familiar		Rapto familiar	Rapto por familiar	Rapto Parental	<i>Rapto (pais/estranho)</i>
			Conflitos de guarda - subtração de incapaz	<i>Subtração de incapaz</i>			Caso relativo à Convenção de Haia		
				<i>Subtração de incapaz</i>					
				Rapto por estranho		Rapto não familiar	Rapto não familiar	Rapto por Estranho	<i>Rapto (pais/estranho)</i>
			Sequestro			Sequestro estereotípico			
		Sequestro consentido /namorado (a)	Rapto consensual - fuga com namorado (a)						

Continuação da Tabela 8.

	ATORES								
	Brasil					EUA		Canadá	Austrália
	Polícia Civil MS	Dr. Benedito dos Santos	ReDESAP	SOS - FIA	SSP/RJ	NISMART -2	NCMEC	NMCS	AIC
CATEGORIAS	Desaparecido	Desaparecido			Sem motivação aparente		Desaparecido		
					Sem informação conclusiva				
							Desaparecido em perigo		
			Perda por descuido, negligência, desorientação	Perdido		Desaparecido involuntariamente, perdido, ou ferido	Perdido, Ferido, Desaparecido		
					Uso de álcool e uso de drogas				
					Distúrbio mental				Problemas de saúde mental
			Vítima de acidente, intempérie, calamidade		Desaparecimento nas águas			Acidente	Acidente/desventura/morte acidental
					Hospitalização				
		Aliciamento para prostituição e/ou narcotráfico	Tráfico para fins de exploração sexual						
			Suspeita de homicídio e extermínio		Causas violentas				Homicídio/ Crime
					Falta de comunicação	Desaparecido com explicação benigna			Falta de comunicação
					Motivações de lazer			Vagueando	

Como se pode verificar, foi possível reunir todas as categorias em vinte e uma linhas, que representam, ao final, vinte e uma categorias resultantes, com características específicas. Algumas delas existem apenas para as suas instituições, não encontrando

equivalentes. Com a organização, foi possível ainda encontrar dez grupos onde há similaridade entre as categorias, mesmo que não se possa fazer uma equivalência direta entre elas. A presença desses grupos sugere que há assuntos que relacionam essas categorias, em alguns casos até mostrando uma possibilidade de consolidação entre elas. Partindo de cima para baixo na tabela, os grupos reúnem os assuntos ou situações:

- fuga ou expulsão do lar,
- fuga de instituições,
- rapto familiar, que está envolvido, geralmente, em conflitos de guarda, incluindo os casos internacionais,
- rapto por estranho, inclusive as situações de sequestro,
- rapto consentido, geralmente envolvendo namorados,
- desaparecimento, sem informação da situação ou circunstância,
- situações em que a pessoa fica perdida, ou não retorna por ter sofrido acidente, estar ferida, hospitalizada, com problemas mentais ou desorientada, inclusive por uso de álcool ou entorpecentes,
- situações ligadas a crime, seja de exploração sexual (prostituição), exploração para o narcotráfico, e outros tipos de violência (que geralmente acontecem conjuntamente) inclusive os de morte;
- situações de desencontro ou falta de informação, onde, de fato, a pessoa não está desaparecida,
- motivações de lazer ou aventura.

### **Os cadastros dos EUA e Reino Unido e suas articulações**

Nos EUA, conforme esboçado na Figura 50, a função de agência centralizadora para as questões de desaparecimento de crianças e adolescentes é desempenhada pela NCMEC. Esta instituição mantém um serviço nacional de apoio às famílias e de concentração e coordenação de esforços para a procura de crianças e adolescentes desaparecidos, mantendo o serviço telefônico “800-THE-LOST”, com atendimento em inglês e espanhol, 24 horas, todos os dias. Em seus relatórios de 2008, a NCMEC relaciona mais de 350 (trezentos e cinquenta) profissionais em um prédio central (*Charles B. Wang International Children’s Building*) e oito escritórios espalhados pelo território americano, com um orçamento anual de aproximadamente 48 milhões de

dólares, dentre os quais aproximadamente 31 milhões do governo federal americano (NCMEC, 2008).

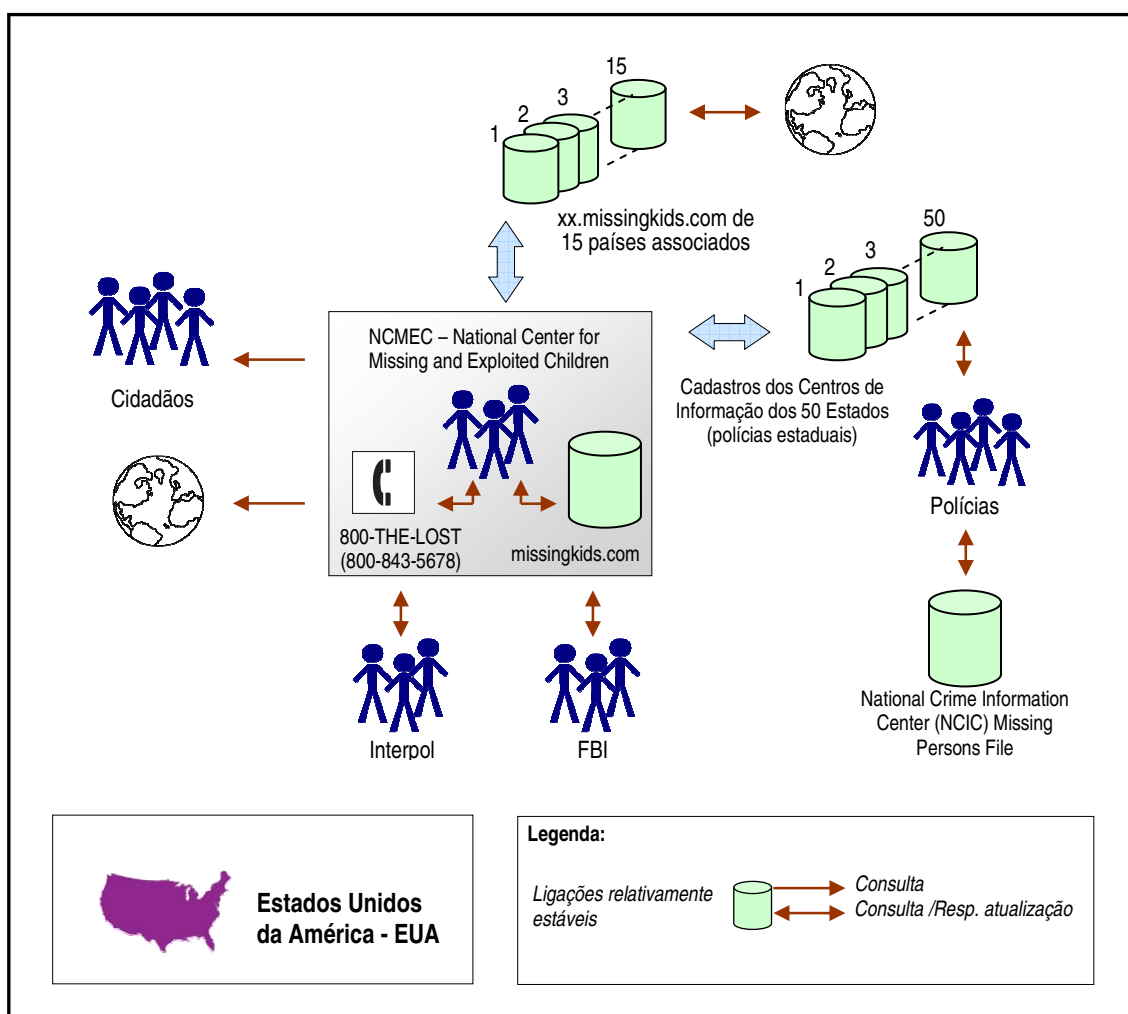


Figura 50. Diagrama de ligações entre alguns dos atores no cenário do desaparecimento de crianças e adolescentes nos EUA, inclusive os bancos de dados. Elaboração própria.

A NCMEC está conectada por meio de serviço *online* a todos os cinquenta centros de informação estaduais sobre crianças desaparecidas, ao distrito de Colúmbia e Porto Rico. Também compartilha informações com várias agências federais, dentre as quais o FBI, que, internacionalmente, centraliza a cooperação com a Interpol para a investigação dos casos de crianças e adolescentes desaparecidos.

O governo do Reino Unido, por sua vez, criou o Serviço de Pessoas Desaparecidas (*Missing Persons Bureau – MPB*), conforme Figura 51, um órgão dentro da Agência Nacional de Melhoria da Polícia (*National Police Improvement Agency –*

NPIA)<sup>133</sup>, para tratar da temática do desaparecimento, de crianças e adultos. O Serviço começou a operar em abril de 2008 com o papel de representar o governo e fazer a intermediação e centralização de ações e de inteligência entre a polícia, as diversas agências não governamentais e os organismos internacionais ou de outros países atuando na solução de casos de desaparecimentos (THE MISSING PERSONS TASK FORCE, 2010).

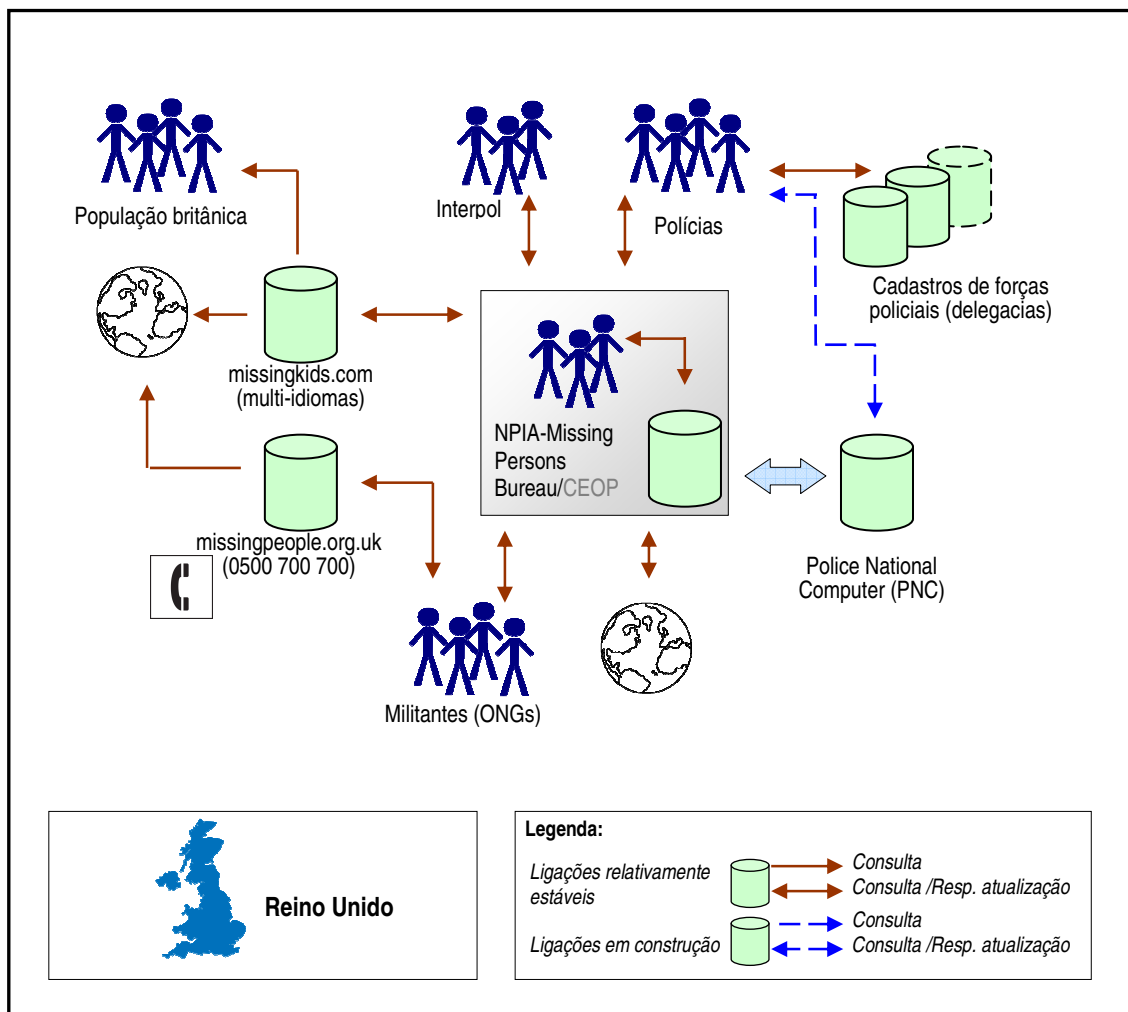


Figura 51. Diagrama de ligações entre alguns dos atores no cenário do desaparecimento de crianças e adolescentes no Reino Unido, inclusive os bancos de dados. Elaboração própria.

Muitas iniciativas foram desenvolvidas envolvendo o governo e a sociedade civil, tendo culminado, em fins de 2009, na criação pelo primeiro ministro britânico da Força Tarefa para Pessoas Desaparecidas (*The Missing Persons Taskforce*), com

<sup>133</sup> Mais informações sobre o serviço, disponíveis em: <<http://www.npia.police.uk/en/10200.htm>>. Acesso em 15 jul. 2010.

representantes do *Home Office*, o equivalente a um Ministério da Imigração e Segurança Pública, e de diversos órgãos governamentais e agências não governamentais ligados à temática<sup>134</sup>.

Em março de 2010, a Força Tarefa emitiu relatório<sup>135</sup> com recomendações para aprimorar a resposta multiagências aos casos de desaparecimento, dando conta de que

*não se tem um conjunto de dados completo, de forma que os números estimados referem-se aos casos de pessoas desaparecidas reportados, em vez dos números reais de desaparecimentos. As forças policiais ainda estão em processo de conformidade com o recentemente introduzido Código de Boas Práticas de Dados de Pessoas Desaparecidas. (THE MISSING PERSONS TASK FORCE, 2010, p. 4, grifo nosso)*<sup>lix</sup>

Como o Reino Unido é um país composto de várias nações, as forças policiais não são unificadas, embora haja ações de cooperação e coordenação para que alguns dos procedimentos sejam padronizados. Há forças policiais que ainda não têm procedimentos informatizados, mas contam com o MPB/NPIA para o suporte e cadastro dos casos, podendo lançar mão de rotinas não automatizadas, enviando os formulários pelo correio. O MPB/NPIA mantém o banco de dados de pessoas desaparecidas do Reino Unido e uma equipe especializada que dá apoio às forças policiais locais. O Serviço também faz o elo entre a *International Centre for Missing and Exploited Children – ICMEC* –, e os casos de desaparecimento no país, alimentando a versão britânica do site da ICMEC, [uk.missingkids.com](http://uk.missingkids.com).

Há ainda uma ligação estreita com as ONGs que atuam no Reino Unido, especialmente com a *Missing People*, entidade que oferece uma série de serviços como, por exemplo, o de central telefônica específica (0500 700 700) para o auxílio às famílias e a articulação para o encontro de pessoas desaparecidas.

É apropriado ressaltar que os relatos a respeito dos outros países, aqui empreendidos, foram elaborados com base em consultas a documentos (uma vastidão deles) e não seguindo os atores na prática. É muito provável que os esquemas e

---

<sup>134</sup> Tais instituições e órgãos incluem: ACPO (*Association of Chief Police Officers*), *the National Policing Improvement Agency (NPIA)*, *the Child Exploitation and Online Protection (CEOP) Centre*, dentre outros departamentos governamentais.

<sup>135</sup> O referido relatório faz um retrato da situação envolvendo a temática do desaparecimento no Reino Unido, por isso, obrigatório para se entender as ações em curso e o estado atual da questão em terras britânicas.



afirmações mostradas nos documentos de uma forma harmoniosa tenham suas traduções divergentes, nas realidades locais. Portanto, é de se considerar que os esquemas aqui apresentados (Figuras 50 e 51) possam ter mais linhas tracejadas, ou seja, mais articulações não estabilizadas que as mostradas.

---

lii Run away, were lost, injured or otherwise missing, were abducted by a family member, were a ‘throwaway’, were a victim of non-family abduction or were a victim of attempted abduction.

liii Children missing due to injury or accident, children missing due to delinquent and rebellious behavior, children who had become lost, miscommunication among adult caregivers.

liv NISMART–2 counts a child as missing from the caretaker’s perspective when the child experienced a qualifying episode during which the child’s whereabouts were unknown to the primary caretaker, with the result that the caretaker was alarmed for at least 1 hour and tried to locate the child. For an episode to qualify, the child had to be younger than 18 and the situation had to meet the specific criteria for one of the [...] episode types

lv Nonfamily abductions (including a subcategory, stereotypical kidnappings), Family abductions, Runaway/throwaway episodes, Missing involuntary, lost, or injured events, Missing benign explanation situations.

lvi Nonfamily Abduction: A nonfamily abduction occurs when a nonfamily perpetrator takes a child by the use of physical force or threat of bodily harm or detains a child for at least 1 hour in an isolated place by the use of physical force or threat of bodily harm without lawful authority or parental permission; or when a child who is younger than 15 years old or is mentally incompetent, without lawful authority or parental permission, is taken or detained by or voluntarily accompanies a nonfamily perpetrator who conceals the child’s whereabouts, demands ransom, or expresses the intention to keep the child permanently.

Stereotypical Kidnapping: A stereotypical kidnapping occurs when a stranger or slight acquaintance perpetrates a nonfamily abduction in which the child is detained overnight, transported at least 50 miles, held for ransom, abducted with intent to keep the child permanently, or killed.

Family Abduction: A family abduction occurs when, in violation of a custody order, a decree, or other legitimate custodial rights, a member of the child’s family, or someone acting on behalf of a family member, takes or fails to return a child, and the child is concealed or transported out of State with the intent to prevent contact or deprive the caretaker of custodial rights indefinitely or permanently. (For a child 15 or older, unless mentally incompetent, there must be evidence that the perpetrator used physical force or threat of bodily harm to take or detain the child.)

Runaway/Throwaway: A runaway incident occurs when a child leaves home without permission and stays away overnight; or a child 14 years old or younger (or older and mentally incompetent) who is away from home chooses not to return when supposed to and stays away overnight; or a child 15 years old or older who is away from home chooses not to return and stays away two nights.

A throwaway incident occurs when a child is asked or told to leave home by a parent or other household adult, no adequate alternative care is arranged for the child by a household adult, and the child is out of the household overnight; or a child who is away from home is prevented from returning home by a parent or other household adult, no adequate alternative care is arranged for the child by a household adult, and the child is out of the household overnight.

---

Missing Involuntary, Lost, or Injured: A missing involuntary, lost, or injured episode occurs when a child's whereabouts are unknown to the child's caretaker and this causes the caretaker to be alarmed for at least 1 hour and try to locate the child, under one of two conditions: (1) the child was trying to get home or make contact with the caretaker but was unable to do so because the child was lost, stranded, or injured; or (2) the child was too young to know how to return home or make contact with the caretaker.

Missing Benign Explanation: A missing benign explanation episode occurs when a child's whereabouts are unknown to the child's caretaker and this causes the caretaker to (1) be alarmed, (2) try to locate the child, and (3) contact the police about the episode for any reason, as long as the child was not lost, injured, abducted, victimized, or classified as runaway/throwaway.

lvii In the United States a large amount of media and public attention is given to child abductions and in 2002 almost one-third of missing young people were in this category, with the majority (71%) abducted by family members.

lviii Runaway, Parental Abduction, Stranger Abduction, Unknown, Accident, Wandered off, Other.

lix Every year in the United Kingdom, an estimated 250,000 people go missing, of whom approximately 140,000 are children and young people. However, a complete national data set is not available, so the estimated figures relate to reported cases of missing persons, rather than the actual numbers who go missing. Police forces are still in the process of complying with the recently introduced Code of Practice on missing persons data.